GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRAWU PUBLICZNEMU
ORAZ ZAGADNIE-
NIOM ADMINI-
STRACJI PU-
BLICZNEJ

Nr. 11-12

LISTOPAD
GRUDZIEŃ

WARSZAWA
1 9 4 7
ROK XXIV

WYDAWNICTWO
MINISTERSTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

WARUNKI OGŁASZANIA PRAC W „GAZECIE ADMINISTRACJI"

1. Redakcja przyjmuje wyłącznie prace pisane na maszynie, na jednej stronie arkusza, z odstępem między wierszami i z marginesem.
2. Redakcja zastrzega sobie prawo przeprowadzania zmian w układzie, skrótów i zmian stylistycznych w nadesłanych pracach.
3. Artykuły drukowane w „Gazecie Administracji" są wyrazem osobistych poglądów autorów.
4. Wydrukowane prace oraz wszelkie materiały i notatki są honorowane.
5. Autorzy mogą otrzymać na specjalne zamówienie odbitki swych prac za opłatą kosztów ich wykonania.
6. Redakcja przyjmuje do druku jedynie prace poprzednio nigdzie nie drukowane.
7. Redakcja rękopisów nie zwraca.
8. Prace do druku (w 2 egzemparzach) należy nadsyłać pod adresem Redakcji „Gazety Administracji" Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej), pokój Nr 127.

Nr 11—12 (podwójny) Rok XXIV

GAZETA ADMINISTRACJI

MIESIĘCZNIK

POŚWIĘCONY PRAWU PUBLICZNEMU ORAZ ZAGADNIENIOM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Warszawa listopad — grudzień 1947 r.

TREŚĆ:

WŁADYSŁAW CZAPIŃSKI

MAJĄTEK OPUSZCZONY A MIENIE NIECZYNNYCH POLSKICH STOWARZYSZEŃ, ZWIĄZKÓW I FUNDACYJ.

Nawałnica drugiej wojny światowej, z jej masakrą milionów istnień ludzkich i wędrówką ludów oraz przemianami społecznymi, politycznymi i gospodarczymi w trakcie jej trwania lub w jej następstwie, ponownie postawiła na porządku dziennym zagadnienie majątku opuszczonego. Dotychczasowe normy prawa cywilnego i procedury, które przewidywały sposób ochrony mienia opuszczonego przez jego dotychczasowych właścicieli i tryb przekazywania go prawnym następcom, okazały się bądź niewystarczające, bądź nawet nieprzydatne. Zaszła potrzeba powołania do życia nowych norm prawa materialnego i nowej procedury do uregulowania tego zagadnienia.

Warto tu przypomnieć, że po pierwszej wojnie światowej wydano u nas 2 podstawowe normy prawne w tym zakresie, a mianowicie dekret z dnia 16 grudnia 1918 r. w przedmiocie przymusowego zarządu państwowego (Dz. P. P. P. Nr 21, poz. 67) i dekret w przedmiocie ochrony majątku nieobecnych właścicieli również z dnia 16 grudnia 1918 r. (Dz. P. P. P. Nr 31, poz. 68), które w późniejszych latach ulegały nieznacznej nowelizacji.

Druga wojna uaktualniła te zagadnienia. Jeszcze w trakcie jej trwania został wydany dekret z dnia 2 marca 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. R. P. Nr 9, poz. 45), jednak dekret ten utracił moc prawną wobec nieprzedłożenia go we właściwym czasie do zatwierdzenia Krajowej Radzie Narodowej (Dz. U. R. P. 1945 Nr 17, poz. 95).

Wkrótce potem treść tego dekretu z nieistotnymi zmianami znalazła wyraz w ustawie z dnia 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych (Dz. U. R. P. Nr. 17 poz. 97). Ustawa ta została znowelizowana ustawą z dnia 23 lipca 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr. 30 poz. 179). Dnia 8 marca 1946 r. wydano nowy dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. R. P. Nr. 13 poz. 87), którym równocześnie uchylono powyższe ustawy. Dekret ten uległ noweli-

zacji dnia 20 grudnia 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr. 72 poz. 395) i dn. 3 lutego 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr. 19 poz. 77).

Już pobieżna historja tego ustawodawstwa wskazuje, że zagadnienie postępowania po ostatniej wojnie z mieniem opuszczonym nasunęło znacznie więcej trudności i wątpliwości, niż po wojnie poprzedniej.

Dla zrozumienia intencyj dekretu i określenia zakresu jego zastosowania ważne jest przede wszystkim ściślejsze ustalenie pojęcia „majątku opuszczonego". Albowiem poza tym zakresem muszą mieć zastosowanie bądź powszechne normy prawa cywilnego, bądź szczególne normy innych ustaw.

Poza tym istotne jest to również ze względu na przewidziane dekretem sankcje karne na wypadek niezgłoszenia majątku opuszczonego.

Majątkiem opuszczonym według definicji dekretu jest „wszelki majątek (ruchomy i nieruchomy) osób, które w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały" (art. 1 ust. 1).

Definicja ta ma nazbyt szerokie brzmienie, jak to zobaczymy niżej.

Rozwijając swoją definicję w dalszych postanowieniach, ustawodawca zalicza tu również „majątek. . . . . , będący w posiadaniu osób trzecich na podstawie umowy, zawartej z właścicielem, jego prawnymi następcami, osobami prawa ich reprezentującymi lub działającymi w interesie tych osób, jeżeli umowa ta miała na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją" (art. 1 ust. 2).

W tym przepisie znajdujemy znaczne odstępstwo od zasad przyjętych w prawie cywilnym.

Np. według przepisów kodeksu cywilnego z 1825 r. obowiązującego na obszarze b. Królestwa Polskiego w chwili wydania dekretu w brzmieniu noweli z r. 1922 (Dz. U. R. P. Nr. 11 poz. 87), dla zachowania praw i majątku pozostawionego przez osobę nieobecną sąd mocen jest na żądanie prokuratora lub osób interesowanych wyznaczyć kuratora, tylko „jeśli nieobecny nie pozostawił pełnomocnika i bądź niewiadomy jest z pobytu swego, bądź też doznaje trwałej przeszkody co do powrotu lub dopilnowania swych praw" (art. 36). Wprawdzie sąd mocen jest wyznaczyć kuratora nawet i w tym wypadku, gdyby osoba nieobecna pozostawiła pełnomocnika jednak tylko wówczas, gdy „p e ł n o m o c n i k dokonywa z a r z ą d u m a j ą t k i e m z k r z y w d ą d l a i n t e r e s ó w nieobecnego" (art. 37).

Na podobnym stanowisku staje również obecnie obowiązujące w całej Polsce Prawo Opiekuńcze (Dekret z 14 maja 1946 r. Dz. U. R. P. Nr. 20 poz. 135). Przewiduje ono ustanowienie kuratora celem ochrony praw majątkowych osób nieznanych z miejsca pobytu lub

nieobecnych, „jeżeli osoby te nie mają przedstawiciela albo przedstawiciel ich nie może wykonywać swych czynności lub wykonywa je nienależycie. (art. 58 § 1).

A zatem za majątek pozostawiony bez należytej opieki, i wymagający skutkiem tego interwencji władzy publicznej celem ochrony go, uważa się tylko majątek, którego właściciel nie powierzył sam ochronie innej osoby w charakterze jego pełnomocnika lub przedstawiciela bądź też w wypadku zaniedbań tej ochrony.

Inaczej dekret o majątkach opuszczonych i poniemieckich. Przewiduje on ingerencję również w stosunku do majątku posiadanego przez osoby trzecie na podstawie umowy z właścicielem, a więc także umowy pełnomocnictwa, chociażby sposobowi wykonywania tej umowy nie można było nic zarzucić.

Jest oczywistym, że ustawodawca staje tu na gruncie likwidacji tych umów z mocy prawa bez wniosku osób interesowanych, „jeżeli umowa miała na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją".

Przesłanką takiego stanowiska mogło być, poza względami o których będzie mowa niżej, tylko założenie, całkowicie usprawiedliwione w warunkach ostatniej wojny, nacechowanej szczególnym bestialstwem metod stosowanych przez Niemców, że w większości wypadków, o które chodzi, ani właściciel mienia ani osoby mu bliskie a interesowane nie wrócą, aby upomnieć się o mienie oddane pod ochronę drogą tej umowy.

Z natury rzeczy tę samą zasadę zastosowano również do wypadków, kiedy posiadacz majątku wywodzi swe prawa od osób, które w kolejnym następstwie opierają swe prawa na takiejże umowie (art. 1 ust. 3).

Natomiast zasady tej nie zastosowano do praw najmu pomieszczeń i budynków, jeżeli nie stanowią one części składowej istniejących przedsiębiorstw przemysłowych lub handlowych (art. 1 ust. 4). Ten wyjątek, którego zresztą w pierwotnych tekstach unormowania zagadnienia (dekret z 2 marca 1945 r. i ustawa z 6 maja 1945 r.) nie było, jest odbiciem ciężkich powojennych stosunków lokalowych u nas i wydaje się mieć na celu uchronienie lokatorów przed ewentualną eksmisją z mieszkań przez administrację opuszczonego majątku. W ten sposób prawo najmu, które przecież nie ma charakteru prawa rzeczowego, zostało potraktowane tu na równi z prawami rzeczowymi do majątku.

Na mocy innego postanowienia tegoż dekretu za majątek opuszczony uważa się również taki majątek poniemiecki, który odpowiada warunkom art. 1 (definicja majątku opuszczonego), a znalazł się w ręku nowych posiadaczy na skutek zajęcia lub konfiskaty, dokonanych przez władze okupacyjne, albo też na skutek wyzbycia się go przez poprzednich właścicieli po dniu 1 września 1939 r. pod wpły

wem groźby uprawniającej do uchylenia się od skutków prawnych oświadczenia woli (art. 2 ust. 5).

Jakie jednak skutki prawne wysnuwa dekret w stosunku do majątku opuszczonego?

Przede wszystkim stanowi on, że nieważne są nie tylko wszelkie czynności lub akty prawne zdziałane w odniesieniu do majątku opuszczonego z władzami okupacyjnymi, albo instytucjami lub osobami, działającymi z ramienia tych władz, albo w porozumieniu z nimi, ale również umowy określone w art. 1 ust. 2 i 3 (art. 3), t. zn. owe umowy pełnomocnictwa czy zarządu, zawarte także przez właściciela majątku opuszczonego, względnie przez jego prawnych zastępców z obecnymi posiadaczami majątku opuszczonego, a mające na celu uchronienie tego majątku od utraty w związku z wojną lub okupacją.

Postanowienie to na pierwszy rzut oka wydaje się niezrozumiałe. Nie łatwo w nim dopatrzyć się intencji ustawodawcy, gdyby brać pod uwagę jedynie umowy zarządu lub pełnomocnictwa, będące w interesie opuszczającego swój majątek właściciela, z których wynikały naturalne skutki prawne: obowiązek zarządu i ochrony — dla strony podejmującej się tych funkcyj, a obowiązek wynagrodzenia za te czynności — dla właściciela lub jego prawnych następców.

Jednakże intencja przepisu staje się zrozumiałą na tle wyjątkowych stosunków pod okupacją niemiecką, kiedy dla ochrony cudzego majątku trzeba było nieraz pozorować posiadanie majątku tytułem własności. Dotyczyło to w szczególności majątku ludności żydowskiej uchodzącej przed prześladowaniem. W tym celu ludność ta zawierała umowy sprzedaży — kupna z osobami należącymi do grup stosunkowo uprzywilejowanych, odstępując im swe mienie często za bezcen. Otóż te umowy zawarte w warunkach przymusu okupacyjnego musiały być unieważnione, aby przywrócić pierwotnym prawym właścicielom posiadanie swego mienia, względnie umożliwić ich prawnym następcom wejście w jego posiadanie.

I to miał za zadanie uczynić omawiany dekret, jakkolwiek tkwiącej tu myśli dostatecznie wyraźnie nie sprecyzował, skutkiem czego możliwa jest rozszerzająca interpretacja, niewątpliwie obca zamiarom ustawodawcy, iż wszelkie umowy, nawet wyraźnie korzystne dla właściciela opuszczonego mienia, podlegają unieważnieniu skoro miały na celu uchronienie tego mienia od utraty w związku z wojną lub okupacją.

Na tle ograniczającej interpretacji stają się dopiero zrozumiałe dalsze postanowienia dekretu.

Nabywca majątku opuszczonego jest uważany za posiadacza z ł e j w i a r y również wówczas, gdy tytuł swój wywodzi od osoby wpisanej do ksiąg hipotecznych, skoro nabycie nastąpiło na mocy czynności lub aktów prawnych uznanych za nieważne (art. 3).

Tej zasady nie stosuje się jednak do umów, mających na celu uchronienie majątku, o których była mowa wyżej, czyli posiadacz majątku jest tu posiadaczem dobrej wiary (art. 4 ust. 1).

Skutkiem tego, jeśli wartość majątku uchronionego wzrosła skutkiem poczynionych przez chroniącego nakładów, ma on prawo żądać zwrotu tych nakładów do wysokości wzrostu wartości majątku w chwili zwrotu.

Nadto nie można na nim poszukiwać dochodów i innych korzyści za czas posiadania majątku, jakkolwiek poczynione nakłady ulegają potrąceniu z tych dochodów i korzyści (art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2).

Przeciwnie posiadacz złej wiary. Nie może on żądać zwrotu dokonanych przez siebie nakładów, a nadto musi zwrócić dochody za cały czas posiadania majątku (art. 4 ust. 2).

Licząc się z faktem, że majątek opuszczony w wielu wypadkach został objęty przez polskie władze i przedsiębiorstwa państwowe, osoby prawa publicznego, instytucje społeczne, względnie przez osoby prywatne z upoważnienia władz państwowych i że osoby te mogły dokonać w nim znaczniejszych zmian, poczynić nań nakłady przewyższające czasem nawet wartość opuszczonego majątku, ustawodawca upoważnia posiadaczy majątku bądź do oddzielenia tych nakładów przed zwrotem majątków właścicielom, jeżeli to może być uczynione bez uszkodzenia nakładów lub majątku, bądź nawet, o ile chodzi o Skarb Państwa, instytucje lub osoby prawne prawa publicznego — do wykupu samego majątku, gdy nakłady przewyższają jego wartość. (art. 6 ust. 1, 2, 3).

Co do właściwości i trybu postępowania władz w stosunku do majątku opuszczonego, a także sposobu rozstrzygania kolizji interesów ciekawe są następujące postanowienia.

Zabezpieczenie majątków opuszczonych do czasu przejęcia ich w zarząd przez władze właściwe, inwentaryzacja, administracja prowizoryczna a częściowo również ich likwidacja zostały poruczone Głównemu i okręgowym urzędom likwidacyjnym podporządkowanym Prezesowi Rady Ministrów, a gdy chodzi o urzędy okręgowe na terenie Ziem Odzyskanych — Ministrowi Ziem Odzyskanych (art. 7 — 9).

Kompetencje Prezesa Rady Ministrów w tych sprawach zostały następnie przekazane Ministrowi Skarbu (art. 8 dekretu z dnia 27 marca 1947 r. o zmianach w organizacji i zakresie działania naczelnych władz administracyjnych — Dz. U. R. P. Nr. 31 poz. 130).

Na wszystkie władze państwowe i samorządowe, a także osoby prawne i fizyczne, został nałożony obowiązek natychmiastowego powiadamiania właściwych okręgowych urzędów likwidacyjnych o wypadkach majątku opuszczonego, które dojdą do ich wiadomości, celem roztoczenia nad tym majątkiem ochrony (art. 10 ust. 1)

W wypadku potrzeby wydania zarządzeń natychmiastowych jeszcze przed objęciem nadzoru przez urząd likwidacyjny, mają to uczynić we własnym zakresie władze państwowe i samorządowe, powiadamiając odpowiedni urząd likwidacyjny (art. 10 ust. 2). Przepisy te zresztą nie zawierają żadnych sankcyj na wypadek niedopełnienia tych obowiązków, w szczególności uchylenia się osób fizycznych i prawnych od powiadomień urzędu likwidacyjnego.

Natomiast osoby, które sprawowały z ramienia b. władz okupacyjnych, zarząd przymusowy, komisaryczny lub powierniczy majątku opuszczonego, jak również osoby, które są w posiadaniu, albo sprawują zarząd faktyczny takiego majątku, mają obowiązek niezwłocznego zgłoszenia tych majątków właściwemu urzędowi likwidacyjnemu wraz z przedstawieniem rachunków, dowodów i gotowizny, pod sankcją do 5 lat aresztu i do 200.000 zł. grzywny na wypadek niedopełnienia obowiązku (art. 11 ust. 1 i 2).

Zarząd majątków opuszczonych należy do właściwych ze względu na rodzaj majątku ministerstw lub organów samorządu terytorialnego, którym zostanie on przekazany.

Za zgodą właściwych ministrów majątki te mogą być oddawane w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej i instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności szczególnie prześladowanych przez Niemców (art. 2 ust. 2).

Wprawdzie ustawodawca zapewnia, że przejęcie majątków opuszczonych przez ministerstwa lub organa samorządu terytorialnego i oddanie ich w zarząd i użytkowanie instytucjom, o których była mowa wyżej, jak również oddanie w najem i dzierżawę nie narusza praw osób, którym ma być przywrócone posiadanie (art. 12 ust. 4), jednakże z dalszych postanowień wynika, że np. przywrócenie posiadania majątków, oddanych przez władzę w najem lub dzierżawę, może nastąpić dopiero po upływie terminu dzierżawy lub najmu (art. 17 ust. 1).

Dekret wyraża ogólną zasadę, że każdej osobie, która w związku z wojną rozpoczętą 1 września 1939 r. utraciła posiadanie majątku, należy na jej wniosek przywrócić posiadanie tego majątku, jeżeli nie zachodzą przeszkody wynikające z przepisów ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (art. 15 ust. 1 i art. 22).

Jednak bezpośrednio po tym zamieszczono postanowienie, że wnioski o przywrócenie posiadania w trybie tego dekretu mogą być składane tylko do dnia 31 grudnia 1947 r.

Termin ten uległ ostatnio przedłużeniu o jeden rok (Dz. U. R. P. 1947 r. Nr. 66 poz. 402).

Jeżeli osoba, która utraciła posiadanie majątku zmarła lub jest nieobecna, przywrócenia posiadania mogą żądać jej krewni w linii prostej, w tym również dzieci nieślubne, a poza tym bracia i siostry

oraz małżonek. Przy tym zawarcie związku małżeńskiego z uchybieniem wymogom formy prawem przepisanej nie stanowi przeszkody (art. 16 ust. 1).

Przywrócenie posiadania może nastąpić na wniosek osoby uprawnionej drogą decyzji właściwej władzy zarządzającej majątkiem, pod warunkiem wyrażenia na to zgody przez okręgowy urząd likwidacyjny (art. 19).

Jeżeli jednak przywrócenie posiadania nie nastąpiło w tej drodze, do rozpoznania wniosku o to powołany jest sąd grodzki miejsca, w którym znajduje się opuszczony majątek, w trybie przepisów postępowania cywilnego ze zmianami przewidzianymi w dekrecie (art. 20).

Postanowienie sądu o przywrócenie posiadania, zapada po przeprowadzeniu rozprawy, którą poprzedza publiczne obwieszczenie wywieszone w lokalu sądu. Na rozprawę są wzywani wnioskodawca, właściwy okręgowy urząd likwidacyjny, władza lub organizacja gospodarcza, pod której zarządem znajduje się majątek oraz osoby, które zgłosiły do majątku swoje prawa lub znajdują się w posiadaniu majątku opuszczonego. W sprawach o nieruchomości ziemskie — zamiast okręgowego urzędu likwidacyjnego wzywa się władzę administracji ogólnej I instancji, jako przedstawicielkę działu rolnictwa i reform rolnych (dawniej powiatowy urząd ziemski) (art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 24).

Od postanowienia sądu służy zażalenie do sądu okręgowego, którego postanowienie, wydawane na rozprawie, jest prawomocne, gdyż kasacja w tych sprawach nie służy (art. 25 i 27).

Jednakże prowomocne postanowienie w przedmiocie przywrócenia posiadania nie przesądza prawa własności majątku. Do czasu ustalenia tytułu własności majątku inne osoby, mające równe lub lepsze prawa, mogą żądać zmiany postanowienia w przedmiocie przywrócenia posiadania w trybie art. 20 (art. 32).

Osoby, którym przywrócono posiadanie, nabywają tytuł własności majątków przez przedawnienie (zasiedzenie) 10-letnie, jeżeli poprzednio już tego tytułu nie posiadały, lub następnie go nie nabyły (art. 33). Skarb Państwa i związki samorządu trytorialnego nabywają przez przedawnienie (zasiedzenie) tytuł własności majątków opuszczonych:

a) co do nieruchomości z upływem lat 10,

b) co do ruchomości z upływem lat 5 — licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wojna została ukończona, t. zn. od końca roku 1945 (art. 34 ust. 1).

Majątek opuszczony, oddany w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym, organizacjom kulturalnym i oświatowym oraz organizacjom pomocy dla grup ludności szczególnie prześladowanych przez Niemców. — przechodzi na ich własność, jeśli bezpośrednio przed upływem termi-

nów przedawnienia (zasiedzenia), ustanowionych wyżej dla Skarbu Państwa i związków samorządu terytorialnego, znajdował się w posiadaniu tych instytucyj i organizacyj co najmniej przez lat 8 — gdy chodzi o nieruchomości, a co najmniej przez lat 3 — gdy chodzi o ruchomości (art. 34 ust. 3).

Przepisy omawianego dekretu nie naruszają postanowień dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej, dekretu z 12 grudnia 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Skarbu Państwa, ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej, ani też innych przepisów prawa, na podstawie których Państwo może dokonać wywłaszczenia majątku, ustanowić przymusowy zarząd lub wprowadzić inne ograniczenia prawa własności lub posiadania (art. 39).

Na tle omówionych postanowień można się pokusić o danie odpowiedzi na pytanie, które już parokrotnie stawiała praktyka codzienna, a które znalazło nawet pewien wyraz w projektach legislacyjnych, a mianowicie: Czy przepisy omawianego dekretu mają zastosowanie także do majątków nieczynnych polskich stowarzyszeń, związków i fundacyj? Czy można majątki te traktować również jako „majątki opuszczone" w znaczeniu dekretu i zarządzać ich likwidację w trybie jego przepisów?

Sądzę, że odpowiedź na te pytania powinna wypaść negatywnie z przesłanek, które postaram się niżej rozwinąć.

Dekret z 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, podobnie jak poprzedzający go dekret z 2 marca 1945 r. i ustawa z 6 maja 1945 r. o majątkach opuszczonych i porzuconych, wydano dla uregulowania 2 szczególnych powojennych zagadnień. Jednym z nich było zagadnienie majątków opuszczanych masowo przez ludność polską lub żydowską, zamieszkującą Państwo Polskie, a uchodzącą przed nieprzyjacielem, względnie wywożoną przez niego lub mordowaną. Drugim, było zagadnienie majątku nieprzyjaciela i jego popleczników pozostałego w Polsce, a określonego przez ustawodawcę wpierw jako majątek porzucony, a następnie jako majątek poniemiecki, który wymagał zabezpieczenia, a w konsekwencji racjonalnego użycia dla potrzeb Państwa Polskiego.

Oba te zagadnienia połączone ze sobą i ujęto w jednym dekrecie względnie ustawie, poddając kompetencji tych samych organów technicznych i wykonawczych, pomimo istotnych skądinąd różnic podejścia, których wymagałyby te znacznie różniące się zagadnienia.

Tymi organami były pierwotnie Tymczasowy Zarząd Przymusowy z jego oddziałami podporządkowane Ministrowi Skarbu, a następnie omówione już wyżej urzędy likwidacyjne. To pomieszanie różnych zagadnień i objęcie ich wspólną organizacją odbiło się ujemnie na sposobie rozwiązania wspomnianych zagadnień.

Należy tu bezstronnie przyznać, że linia postępowania obrana przez cytowane wyżej dekrety z 1918 r., to znaczy podział tych zagadnień między różne dekrety i organa dla ich praktycznego rozwiązania, była trafniejsza. Równocześnie nie można jednak zapominać, że ustawodawca 1945-46 r. miał przed sobą zagadnienia znacznie bardziej skomplikowane z uwagi na niespotykaną przedtem masowość zjawisk, przede wszystkim w dziedzinie majątku opuszczonego.

Ponadto rozwiązywanie tych zagadnień zostało obciążone przeprowadzaną równocześnie w Polsce likwidacją pewnych form własności prywatnej (wielka własność rolna, leśna, przemysłowa), które to reformy musiały być również uwzględnione przy przywracaniu posiadania majątków opuszczonych.

Gdy rozdzielamy w tym artykule te zagadnienia, stawiając sobie za zadanie zbadania sposobu traktowania jednego z nich, a mianowicie „majątków opuszczonych", mimowoli ujawniają się pewne szczegóły, które może uszłyby uwagi przy ich łącznym traktowaniu.

W świetle tej analizy jest nie do przyjęcia założenie, że omawiany dekret z 1946 r., względnie poprzedzające go dekret i ustawa z 1945 r., były obliczone także na uregulowanie postępowania w stosunku do podmiotów innych, a mianowicie przedwojennych polskich osób prawa prywatnego, jak mi są stowarzyszenia, związki i fundacje, które zresztą mają byt uregulowany ustawodawstwem przedwojennym, a którym to podmiotom, z uwagi na ich niematerialną naturę, okupant z istoty rzeczy nic uczynić nie mógł.

Tego rodzaju założenie nie znajduje żadnego oparcia w postanowieniach dekretu, który w szczegółowych swych postanowieniach wcale nie wspomina o tych podmiotach. Za jedyny i to raczej pozorny wyjątek może być uważana okoliczność, że dekret w art. 1 używając wyrazu „osób" (które majątek utraciły) nie uzupełnia go przymiotnikiem „fizycznych". Stąd mogłoby powstać domniemanie, że określenie to obejmuje także osoby prawne, gdyby dalsze postanowienia szczegółowe usprawiedliwiały takie domniemanie. Jednakże takiego usprawiedliwienia właśnie brak.

Należy przytym mieć na względzie, że gdyby ustawodawca miał zamiar objąć dekretem także majątki polskich osób prawnych, „które w związku z wojną... utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały", to musiałby bliżej określić te osoby. Byłoby to konieczne, chociażby ze względu na potrzebę ustalenia charakteru prawnego ich majątków. Przecież ten charakter, w szczególności publiczno-prawny czy prywatno-prawny, musiałby w sposób istotny wpływać na sposób postępowania z tymi majątkami, zwłaszcza na wypadek zamierzonego przekazania ich w zarząd i użytkowanie instytucjom użyteczności publicznej, instytucjom spółdzielczym, społecznym i t. p. (art. 12 ust. 2). Nie sądzę, aby nawet za zgodą właściwego ministra majątki, mające określone ustawowo publiczno-prawne, względnie określone statutowo prywatno-prawne przeznaczenie, mogły być od-

dawane w zarząd i użytkowanie innych instytucyj, a tymbardziej przechodzić na ich własność drogą zasiedzenia (art. 34 ust. 3) z pominięciem postanowień prawnych, określającwch przeznaczenie majątku tych osób prawnych i sposób ich likwidacji. Prowadziłoby to do całkowitego chaosu prawnego, wytwarzanego nie wiadomo w imię czego, chyba gwoli powiększenia zakresu kompetencyj urzędów likwidacyjnych.

To też tego rodzaju postanowienie nie może się stosować do majątku osób prawnych.

Nadto, gdyby za dostateczną podstawę prawną do objęcia postanowieniami o majątkach opuszczonych uważać omawianą ogólnikową definicję, zawartą w art. 1 ust 1, wówczas pod postanowienia dekretu podpadłyby również majątki zajęte przez okupanta bez zachowania form prawnych na cele użyteczności publicznej, które wymagają osobnego ustawowego uregulowania i są przedmiotem projektów legislacyjnych, rozważanych przez właściwe władze. Albowiem są one również majątkiem „osób, które w związku z wojną...... utraciły jego posiadanie, a następnie go nie odzyskały".

Tak dalekich konsekwencyj jednak nie wysnuwa się z tej definicji.

Z drugiej strony trudno mówić o majątku „opuszczonym" przez osoby prawne, które z istoty swej mogą wykonywać czynności prawne i zmieniać miejsce swej siedziby tylko w granicach i w formach a przy pomocy organów przewidzianych dla nich normami prawnymi.

W zastosowaniu np. do fundacyj, nad kórymi ściślejszy nadzór zawsze obowiązane są sprawować „władze fundacyjne, sprawujące niekiedy również ich zarząd, ta cecha „opuszczenia" musiałaby nosić w sobie pierwiastki zarzutu pod adresem władz.

Nie da się mówić również o nieobecności osoby prawnej, której organa statutowe nie mogły wykonywać swych funkcyj podczas okupacji.

Nieczynne przez pewien czas stowarzyszenie, związek zawodowy, czy fundacja, mogą wznowić swą działalność przy współudziale władz powołanych ustawowo do nadzoru nad nimi. A wówczas mają możność wejścia w posiadanie swego majątku, którym nie mogły rozporządzać w okresie braku lub niemożności funkcjonowania swych organów statutowych

Gdyby takie wznowienie działalności okazało się niemożliwe, właściwa władza nadzorcza ma poczynić kroki w kierunku spowodowania likwidacji takiej osoby prawnej.

Zabezpieczenie majątku omawianych osób prawnych, względnie rewindykacja go z rąk niepowołanych, w które dostały się w okresie bezczynności władz statutowych osoby prawnej, stanowi zadanie władzy nadzorczej, względnie wyznaczonego przez nią kuratora (art. 25 i 30 prawa o stowarzyszeniach — Dz. U. R. P. 1932 r. Nr 94, poz.

808), lub zarządcy (art. 13 dekretu z 7 lutego 1919 r. o fundacjach (Dz. P. P. P. Nr 15, poz. 215), albo kuratora wyznaczonego przez sąd grodzki na wniosek władzy nadzorczej (art. 59 i 61 Prawa Opiekuńczego).

Przy rozważaniu kwestii zakresu stosunków, do których dekret miałby mieć zastosowanie, należy nadto wziąć pod uwagę klauzulę ograniczającą, zawartą w przepisach końcowych (art. 39), a streszczoną wyżej.

Według tej klauzuli przepisy dekretu w szczególności „nie naruszają...... innych przepisów prawa, na podstawie których Państwo może ustanowić przymusowy zarząd lub wprowadzić inne ograniczenia prawa własności lub posiadania".

Ponieważ przepisy szczegółowe o nadzorze Państwa nad omawianymi osobami prawa prywatnego, jak również wspomniane przepisy prawa cywilnego, zawierają uprawnienia dla władz w tych kierunkach, należy wnioskować, iż uprawnienia te nie mogły ulec ograniczeniu skutkiem działania dekretu.

Wydaje się, iż w nielicznych wypadkach zastosowanie przepisów o majątkach opuszczonych do omawianych osób prawa prywatnego mogłyby być użyteczne o tyle, że ułatwiłoby przywrócenie posiadania mienia, które podczas wojny i okupacji dostały się w niepowołane ręce. Chodziłoby tu o wyjątkowe wypadki, wymagające unieważnienia czynności i aktów prawnych oraz umów (art. 3), które mogłyby być przedsiębrane, względnie sporządzane w imieniu osoby prawnej przez jej jeszcze funkcjonujące organa, lub przy ich współudziale, a na szkodę jej majątku.

Czy jednak ten jedynie oportunistyczny wzgląd może usprawiedliwić naginanie omawianych norm prawnych w ten sposób, aby polskie osoby prawne z ich majątkiem mogły podpaść pod działanie dekretu z 8 marca 1946 r., pomimo że do ogółu jego postanowień nie pasują i mogłyby skądinąd doznać działania ujemnych skutków dekretu? Czy do unieważnienia umów, zawartych pod przymusem w okresie okupacji, konieczne są dopiero postanowienia specjalnego dekretu o majątkach opuszczonych? Sądzę, że obowiązujące przepisy prawa cywilnego wystarczą tu również.

Jeżeli chodzi o możność zabezpieczenia mienia osób prawnych przy pomocy urzędów likwidacyjnych, to nie wydaje się ono praktycznie potrzebne, skoro urzędy likwidacyjne same nie sprawują normalnego zarządu majątków opuszczonych, a przekazują je w tym celu właściwym ze względu na rodzaj majątku ministerstwom lub organom samorządu terytorialnego.

W ten sposób dochodzę do końcowego wniosku, że ani treść i brzmienie przepisów o majątkach opuszczonych, w związku z celem, który przyświecał ich wydaniu, ani też względy praktyczne, nie usprawiedliwiają rozszerzającej wykładni tych przepisów w kierunku obejmowania nimi mienia nieczynnych polskich osób prawnych: stowarzyszeń, związków i fundacyj.

Dr. WACŁAW BRZEZIŃSKI

STRUKTURA PRAWNA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

III. Ustawodawstwo 1918—1939 R.

W rozwoju instytucji samorządu terytorialnego w Państwie Polskim wyraźnie zarysowują się dwa okresy: okres międzywojenny 1918—1939 r. i okres powojenny, zapoczątkowany prawodawstwem 1944 r. Ten podział jest uzasadniony nie tylko ze względu na historyczne znaczenie daty 1944. Zmiany wprowadzone w 1944 r. nie zmieniły, — bo w warunkach 1944 r. zmienić nie mogły — ustroju naszego samorządu do głębi. Na dotychczasowej strukturze samorządu wsparto strukturę rad narodowych. Stąd w obecnym stanie prawnym ustroju samorządu znajdujemy dwie zupełnie różne, współżyjące konstrukcje ustrojowe. Poznanie obecnego stanu prawnego jest niemożliwe bez poznania jednej i drugiej. Chronologicznie pierwsza z nich jest tematem tych rozważań.

W tekstach ustaw polskich znajdujemy definicje związków samorządu terytorialnego, definicje, które sprowadzają się do określenia: „samorządna jednostka terytorialna" z dodaniem określenia: „osoba publiczno-prawna," lub „osoba prawa publicznego". W ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego znajdujemy dodatkowe wyjaśnienie, że gmina wiejska jest również „podmiotem praw majątkowych". Ale już śląska ustawa gminna 1939 r., zresztą ściśle na ustawie 1933 r. wzorowana (obecnie uchylona), pominęła to ostatnie określenie, dodała natomiast słowa o sprawowaniu przez gminę administracji publicznej. Jeżeli przejrzymy jeszcze liczne projekty ustaw samorządowych tego okresu, które wprawdzie nie stały się prawem, ale stanowią materiał, mogący wyjaśnić, jak ustawodawca rozumiał niektóre pojęcia, którymi się posługiwał, to z zestawienia definicji związków samorządowych, definicyj zaczerpniętych zarówno z tekstów obowiązujących, jak i projektów ustawodawczych, jasno wynika, że ustawodawca używał różnych pojęć, których treść nie była u nas ustalona. Ustawodawca nie był pewien, czy wystarczy powiedzieć, że gmina jest osobą prawną,

czy też trzeba dodać, że jest również osobą prawa publicznego, i czy trzeba dodać, że gmina sprawuje administrację publiczną; czy wystarczy powiedzieć, że gmina jest samorządną jednostką terytorialną, czy też trzeba powiedzieć, że jest korporacją terytorialną. Widocznie jest tutaj wpływ praktyki ustawodawczej niemieckiej, która jednak, nie trzeba o tym zapominać, operowała tymi pojęciami, jako pojęciami w prawie niemieckim określonymi.

Najważniejsze z tych pojęć — osobowość publiczno-prawna — występuje nie tylko w definicjach związków samorządu terytorialnego. Wyjaśnić to pojęcie może analiza w szerszej płaszczyźnie podjęta, obejmująca całość przepisów, w których to pojęcie występuje. Pracy takiej dokonał prof. T. Bigo w swoje rozprawie „Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego" (Warszawa 1928), bardzo dla nas realnej, bo opartej na analizie polskiego ustawodawstwa. Prof. Bigo określa związek publiczno-prawny, jako „związek wyposażony w władztwo administracyjne i powołany do życia przez państwo, względnie przy jego czynnym współudziale" (str. 82). Przez władztwo administracyjne Bigo rozumie wykluczenie drogi sądowej w stosunkach z członkami związku i przymus administracyjny. Autor identyfikuje przy tym związek publiczno-prawny z osobą publiczno-prawną, gdyż dla niego „osoba prawna jest konstrukcją, której odpowiada zawsze pewna grupa osób, a nigdy sam substrat rzeczowy".

Ale nas w tej chwili interesuje nie problem osoby publiczno-prawnej w ogóle, lecz specjalny jej rodzaj, mianowicie osoba związkowa publiczno-prawna typu terytorialnego. Musimy tutaj łącznie traktować określenie „samorządna jednostka terytorialna i osoba publiczno-prawna", najczęściej występujące w polskich ustawach ustrojowych. Ażeby ustalić treść tego pojęcia, potrzebna jest analiza przepisów jednostek samorządu terytorialnego pod kątem widzenia:

a) związkowego i terytorialnego charakteru
b) powstawania, znoszenia i zmiany granic terytorialnych,
c) zakresu działania,
d) środków działania,
e) stosunku do Państwa..

a) Związkowy i terytorialny charakter jednostek samorządowych.

We wszystkich ustawach ustrojowych osobowość publiczno-prawna i charakter „samorządnej jednostki terytorialnej" wiąże się z jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego: z gminą, powiatem i województwem. Z tą podstawą terytorialną pozostaje w ścisłym związku podstawa osobowa samorządu. O przynależności do danej jednostki samorządowej decyduje miejsce zamieszkania. Ustawy mówią o członkostwie gminy, uzależniając nabycie członkostwa od pewnych oznak, świadczących, że dana osoba jest związana życiowo z gminą. Oznakami tymi jest zamieszkanie od pewnego okre-

słonego czasu, posiadanie nieruchomości. Z członkostwem wiążą się pewne prawa wobec gminy i pewne obowiązki. Przepisy te były w dawniejszych ustawach bardzo szczegółowe. Późniejsze ustawy przestały wiązać te prawa i obowiązki z członkostwem gminy, odrębnie regulując prawo wyborcze samorządu oraz prawo do opieki społecznej. Obecnie jako ślad członkostwa gminy pozostał jedynie obowiązek przyjęcia mandatu z wyboru oraz przepisy o obywatelstwie honorowym. Członkostwo związku samorządowego zeszło do rzędu przeżytków bez znaczenia.

Cecha związkowości występuje w jednostkach samorządu terytorialnego według prawa polskiego bardzo silnie. „Związek" odpowiada w zupełności pojęciu „korporacji" z prawa niemieckiego. Bigo uważa, że pojęcie związku i korporacji jest w prawie polskim identyczne. Na podstawie norm organizacyjnych związku mnogość osób w skład związków wchodzących ujmuje się jako jedną osobę prawną. Norma organizacyjna określa warunki, przy których spełnieniu działania pewnych osób do grupy należących przypisuje się całej grupie jako jej akty prawne. Osoby fizyczne, których działania mają takie znaczenie, nazywa się organami.

Organa związku są powoływane z reguły przez członków związku w drodze wyborów. Powiadam: z reguły, gdyż ustawy przewidują wyjątki od tej zasady. Wyjątkami tymi są: przewodniczący wydziału powiatowego, którym z urzędu jest zawsze starosta powiatowy, oraz tymczasowe organa związków samorządowych, powołane w drodze nominacji przez władzę nadzorczą w pewnych określonych przez ustawę wypadkach.

b) P o w s t a w a n i e, z n o s z e n i e i z m i a n a g r a n i c z w i ą z k ó w s a m o r z ą d o w y c h.

Powstanie związku samorządowego nie jest uzależnione od woli jego członków, jak to jest w związkach prawa prywatnego. Aktem konstytucyjnym związku samorządowego jest ustawa, która opiera samorząd terytorialny o istniejący podział administracyjny. Tak jest z samorządem gminnym, powiatowym i wojewódzkim, a jeżeli chodzi o samorząd miejski, ustawa wylicza miejscowości, które podlegają ustawie o samorządzie miejskim. Również zniesienie lub zmiana granic związku samorządowego wymaga aktu ustawodawczego lub rozporządzenia rządowego.

c) Z a k r e s d z i a ł a n i a z w i ą z k ó w s a m o r z ą d o w y c h.

Pierwsze polskie ustawy samorządowe rozróżniają zakres działania własny i poruczony. Zakres działania własny określają ogólnikowo, jako sprawy dotyczące dobrobytu materialnego, rozwoju duchowego i zdrowia mieszkańców, dają przy tym wyliczenie przykładowe. Zakres działania poruczony ma być określony przez ustawy i rozporządzenia rządowe. Nie jest jasny cel tego rozróżnienia. Pierwsze ustawy polskie nie wyprowadziły bowiem zeń tych konsekwencyj

w dziedzinie nadzoru, co ustawodawstwo austriackie i galicyjskie. Dopiero w ustawie z dnia 23.III 1933 r. o częściowej zmianie samorządu terytorialnego mamy zupełnie odrębnie uregulowany nadzór nad czynnościami przełożonych gmin z zakresu administracji rządowej. Rozróżnienie spraw administracji samorządowej i administracji rządowej w samorządzie nabiera znaczenia bardzo istotnego.

Za ostateczne stanowisko naszego ustawodawcy w tej materii można uważać przepisy ustawy z dnia 16.VIII 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy. Zakres działania gminy ujęty tam jest generalnie, jako „wszystkie sprawy dotyczące kultury, zdrowia i dobrobytu materialnego mieszkańców„ jeżeli te sprawy nie zostały aktami ustawodawczymi zastrzeżone władzom rządowym, samorządowi gospodarczemu lub innym instytucjom prawa publicznego" — następuje wyliczenie przykładowe. Dalsze przepisy mówią, że miasto może wypełniać swoje zadania bezpośrednio we własnym zarządzie lub pośrednio przez popieranie instytucyj społecznych i w tym zakresie miasto działa w granicach obowiązujących aktów ustawodawczych samodzielnie, a jego organa są od innych władz państwowych hierarchicznie niezależne. Zakres, w jakim organa miejskie spełniają funkcje administracji rządowej, określają akty ustawodawcze oraz wydane w ich granicach rozporządzenia. W tym ostatnim zakresie działania organa miejskie podlegają organom administracji rządowej bądź innym organom państwowym.

W praktyce przeprowadzenie podziału na czynności, wynikające z zadań samorządu i czynności administracji rządowej, zlecone organom samorządowym, nie natrafiałoby na trudności, gdyby odpowiednia nomenklatura była konsekwentnie przestrzegana. Tymczasem tak się nie dzieje, i zwłaszcza przepisy sprzed wykrystalizowania się poglądu na właściwy podział czynności organów samorządowych mogą nasuwać wątpliwości, czy organ związku samorządowego dokonuje w danym wypadku czynności z zakresu administracji samorządowej, czy też administracji rządowej. Do czynności administracji samorządowej należy zaliczać czynności wynikające z dobrowolnego zakresu działania samorządu, a następnie czynności wynikające z zadań włożonych przez ustawę na związek samorządowy jako taki. Niestety, pod tym względem język naszych ustaw jest bardzo nieścisły, nie można tutaj polegać na brzmieniu przepisu, lecz uciec się należy do interpretacji logicznej, badając, jakiej władzy nadzorczej ustawodawca zastrzega nadzór nad tymi czynnościami, a zwłaszcza, jaka władza jest kompetentna do rozpatrywania odwołania od decyzji, czy ustawodawca nie zastrzega w tym zakresie dla wyższych władz rządowych dawania obowiązujących instrukcyj i wskazówek organom samorządowym.

Inny podział, również pod względem prawnym bardzo istotny, to podział zadań samorządu na zadania dobrowolne i obowiązkowe.

Te ostatnie nazywa się również ustawowymi, bo mogą być nakładane tylko na mocy ustawy.

Zadań z dobrowolnego zakresu działania samorządu nie można określić na podstawie kryteriów generalnych. W przyjętym u nas systemie samorząd może podejmować wszelkie zadania, które nie są powierzone przez ustawy administracji rządowej lub innym związkom publiczno-prawnym. Bowiem system u nas przyjęty wychodził z ideologicznych założeń, że gmina i inne związki samorządowe są osobami, które mają prawo realizować swoje cele i zadania tak, jak każde inne indywiduum, i dlatego nie stawiał inicjatywie samorządu żadnych barier od strony inicjatywy prywatnej, jak to było w innych państwach. Dlatego to zakres działania dobrowolny da się określić tylko w indywidualnych wypadkach, w pewnym przebiegu szybko postępującego łańcucha ewolucyjnego o silnych tendencjach dynamicznych.

d) Środki działania związków samorządowych.

Związki samorządowe w wykonywaniu swoich zadań posługują się środkami niedostępnymi dla jednostek prywatnych, a którymi posługiwać się mogą tylko organa władzy publicznej.

Jednym z tych środków jest ustanawianie przepisów powszechnie obowiązujących. W granicach norm ustawowych związki samorządowe wydają t. zw. statuty, t. zn. normy powszechnie obowiązujące na terenie związku. Uprawnienie to jest charakterystyczne dla samorządu terytorialnego, wyróżniającego się spośród pokrewnych instytucyj prawa publicznego i wiąże się ściśle z cechą powszechności samorządu terytorialnego, powszechności zarówno co do kręgu osób przynależnych do samorządu, jak i co do zakresu działania.

Drugim, potężniejszym środkiem działania samorządu terytorialnego, jest realizowanie jego zadań przy pomocy przymusu bezpośredniego, tak, jak to czyni administracja publiczna. Generalne normy w tym zakresie zawiera rozporządzenie Prezydenta Rz. z dnia 22.III 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, które reguluje sposób wprowadzania w życie za pomocą środków przymusowych orzeczeń, zarządzeń, nakazów i zakazów władz administracyjnych, przyczym do władz administracyjnych zalicza się „wszystkie władze, urzędy i organa komunalne w zakresie swych funkcyj publiczno-prawnych, określonych w przepisach o ustroju tych władz, oraz w szczegółowych ustawach i rozporządzeniach...". Zachodzi tutaj kwestia, co ustawodawca rozumiał pod pojęciem „funkcyj publiczno-prawnych". Można to wyrażenie interpretować tylko przez przeciwstawienie funkcjom prywatno-prawnym, t. zn. funkcjom dostępnym dla każdej prywatnej jednostki. Funkcjami publiczno prawnymi będą więc funkcje, przy wykonywaniu których organa publiczne na podstawie przepisu prawnego korzystają ze środków nie dostępnych dla jednostki prywatnej. Środkami tymi jest stoso-

wanie przymusu bezpośredniego, podczas gdy jednostki prywatne realizując swoje prawa muszą się odwoływać o zastosowanie przymusu do sądów.

Nie wszystkie funkcje samorządu terytorialnego mają charakter funkcyj publiczno prawnych. W wykonywaniu swoich zadań natury gospodarczej samorząd terytorialny posługuje się w dużej mierze środkami dostępnymi dla każdej prywatnej jednostki gospodarującej. Zastosowanie środków przymusu administracyjnego może nastąpić tylko na mocy wyraźnego przepisu prawa.

e) Stosunek samorządu terytorialnego do Państwa.

Jest to zagadnienie będące fragmentem ogólnej koncepcji ustrojowej Państwa. Koncepcja ustrojowa Państwa, która znalazła swój wyraz w Konstytucji 1921 r., nie odbiegła od idei, które niepodzielnie zapanowały w Europie po pierwszej wojnie światowej. Opierały się one na liberalistycznym poglądzie na rolę Państwa w życiu społeczeństwa. A ponieważ w zakresie koncepcji samorządu byliśmy pod wpływami wzorów niemieckich, gdzie samorząd występuje jako specjalnego rodzaju osoba prawa publicznego, liberalistyczny pogląd na stosunek jednostki do Państwa, — jak to zresztą i gdzieindziej się stało — przeniosł się w sferę stosunku Państwa do samorządu. Konstytucja z 1921 r. nie zawiera jednak w tym zakresie takich sformułowań, jak np. „prawo do samorządu“, a które znajdujemy w dawniejszych konstytucjach europejskich. Pod tym względem Konstytucję naszą zaliczono do konstytucji typu przejściowego, na które wywarł już swoje piętno zmierzch liberalizmu politycznego. Nie w rozdziale o prawach obywatelskich, jak to czyniły dawniejsze konstytucje, lecz tam, gdzie mowa jest o ustroju administracji państwowej, pomieściła Konstytucja przepisy o samorządzie. Nie spotykamy tam przeciwstawienia Państwa i samorządu, z wyjątkiem jednego przepisu w art. 69, gdzie się mówi o rozgraniczeniu źródeł dochodowych Państwa i samorządu, ale w danym wypadku sformułowanie to należy włożyć na karb wadliwej, a zakorzeniowej u nas terminologii, która Państwo identyfikuje ze Skarbem Państwa. A natomiast zaraz na wstępie Konstytucji w art. 3 znajdujemy przepis, którego początek brzmi: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa...“. A więc Państwo ma opierać swój ustrój, a nie np. stosunek obywatela do Państwa, na zasadzie samorządu. Samorząd jest więc formą ustrojową Państwa. Następnie — Konstytucja 1921 r. nie traktuje samorządu jako coś, co istnieje, a co ona ma tylko uznać i uszanować. Samorząd ma być w myśl Konstytucji powołany jednocześnie z całą administracją (art. 65). Z następnych artykułów 66 — 71 i 73 wynika niewątpliwie, że ustawodawca konstytucyjny rozróżniał administrację rządową i samorząd terytorialny, które łącznie stanowią administra-

cję państwową, pomimo, że w paru wypadkach mówi o władzach i administracji państwowej w znaczeniu administracji rządowej.

Jak na wstępie tego rozdziału widzieliśmy, ustawodawca polski przyjął koncepcję samorządu, opartą o specjalnego rodzaju osobowość publiczno-prawną, mianowicie związkową osobę publiczno-prawną typu terytorialnego. Wynika z tego, że osobie tej, związkowi samorządowemu, przysługują publiczne prawa podmiotowe do wykonywania funkcyj, do której jest przez ustawę powołany. Nie są to jednak prawa pierwotne, lecz pochodne, nadane przez Państwo, gdyż ustawa państwowa reguluje zakres działania samorządu i jego ustrój, może tworzyć nowe i znosić istniejące związki samorządowe. Samorząd nie jest czymś poza Państwem stojącym, przeciwnie, stanowi część administracji państwowej.

Do tezy tej dochodzimy drogą następujących przesłanek, opartych na przepisach prawa polskiego:

1) gmina i wszystkie związki samorządowe są powoływane przez Państwo.

2) Państwo oznacza zakres działania samorządu, który w stosunku do innych działów administracji państwowej nie ma stale wytyczonych granic, jest zmienny, podyktowany celowością organizacyjną, a nie naturą zadań podejmowanych przez samorząd.

3) przysługujące samorządowi terytorialnemu władztwo administracyjne, tak istotne dla administracji publicznej, opiera się na ustawie, a nie wynika z samej istoty związków samorządowych.

Powstaje teraz zagadnienie, czym się różni samorząd terytorialny jako pewna gałąź administracji państwowej od pozostałych jej odgałęzień. Nie będzie przedstawiało żadnych trudności odróżnienie samorządu terytorialnego od innych rodzajów samorządu. W samorządzie terytorialnym mamy „podwójnie powszechny charakter", jak się wyraża Komarnicki, t. zn. zarówno co do zakresu działania, jak kręgu osób objętych samorządem, podczas gdy w innych rodzajach samorządu, możemy powiedzieć(trawestując to określenie Komarnickiego, mamy podwójnie specjalny charakter, t. zn. zarówno co do zakresu działania, jak i zasięgu personalnego. Pociąga to za sobą, że zakres działania i zasięg osobowy samorządu gospodarczego, czy zawodowego musi być ściśle określony w ustawie. Natomiast nie mamy tego ścisłego rozgraniczenia między zakresem działania administracji rządowej i samorządowej, a zakres osobowy jednej i drugiej jest ten sam.

Różnica między administracją rządową i samorządem terytorialnym leży w sferze ustrojowej. I jedna i druga jest administracją państwową. Tylko, że administracja rządowa jest zbudowana na zasadach hierarchicznego podporządkowania organów niższych organom wyższym aż do ministra, a w administracji samorządowej przeciwnie — obowiązuje zasada niezależności hierarchicznej organów samorządowych, t. zn. nie podporządkowania jakimkolwiek organom

rządowym czy samorządowym wyższym, z wyjątkiem przypadków i w zakresie przez ustawę określonych.

W hierarchicznym podporządkowaniu władz rozróżnia się zależność służbową i zależność osobową. Przez zależność służbową rozumie się obowiązek wykonywania zleceń służbowych i stosowania się do wydawanych instrukcyj, a nadto, po stronie przełożonego — obowiązek pełnienia nadzoru służbowego. Nadzór służbowy — to kontrola działalności podwładnego, prawo zmiany lub uchylenia jego decyzji z urzędu lub na skutek odwołania. Zależność osobowa obejmuje prawo regulowania spraw osobowych organów podległych (nominacja, odwołanie, przeniesienie służbowe, zawieszenie w czynnościach, pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Rzecz uwagi godna, że nie mamy aktu prawodawczego, któryby generalnie i zasadniczo regulował zależność hierarchiczną organów administracji rządowej. Akta prawne, kreujące poszczególne władze lub regulujące ustrój całych działów administracji, ograniczają się do wyszczególnienia organów i oznaczenia ich zakresu działania. Zależność służbową określają ogólnie zwykle wyrazem „podlega". Wyjątek stanowi rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z dnia 19.I 1928 r. o organizacji i zakresie działania administracji ogólnej, które zawiera parę przepisów w tym przedmiocie, wyjątek uzasadniony tym, że zespolenie władz polega na specyficznym, odmiennym niż w pozostałych działach administracji uregulowaniu zależności służbowej i zależności osobowej. W odniesieniu do pozostałych działów administracji zasady zależności hierarchicznej znajdują tylko akcydentalnie wyraz w różnych aktach prawnych, a przede wszystkim w przepisach o państwowej służbie cywilnej i o postępowaniu administracyjnym. Uważa się, że w administracji rządowej zasady organizacji hierarchicznej obowiązują same przez się i że mogą być realizowane instrukcjami i zarządzeniami służbowymi.

Natomiast w ustroju administracji samorządowej znajdujemy wręcz odwrotną sytuację. Tam przepisy o zależności organów samorządowych zajmują miejsce bardzo istotne. Ich główną treścią są uprawnienia, wynikające z nadzoru państwowego nad samorządem. Są one sformułowane jako wyjątki od zasady samodzielności i niezależności organów samorządowych.

W hierarchicznej budowie władz zależność służbowa jest wsparta zależnością osobową, która czyni podwładnego zależnym od jego przełożonego w szeregu ważnych kwestyj życiowych, a przez to skłania go do podporządkowania się służbowego przełożonemu. W ustroju samorządu odwrotnie — samodzielność organów samorządu jest wsparta niezależnością osobową od wyższych władz państwowych. Tę niezależność osobową organa samorządu uzyskują dzięki systemowi powoływania w drodze wyborów bezpośrednich, czy to pośrednich obywateli, którzy funkcje swoje w samorządzie traktują jako funkcje obywatelskie, nie zawodowe. Nie będąc z tą funkcją

związani materialnie, nie są od jej wykonywania uzależnieni życiowo. Inne sprawy osobowe organów samorządu są również regulowane w ten sposób, ażeby władzom nadzorczym pozostała jak najmniejsza sfera swobodnego uznania. W administracji hierarchicznej zorganizowanej, przeciwnie — władza służbowa korzysta w zasadzie przy regulowaniu spraw osobowych ze swobodnego uznania, a jedynie dla zabezpieczenia interesów osobistych wprowadza się pewne ograniczenia swobodnego uznania, jako wyjątki od zasady.

Ta niezależność osobowa organów samorządowych jest tylko zasadą, od której są pewne ściśle w prawie określone wyjątki. Wyjątkami tymi są: łączenie stanowiska przewodniczącego wydziału powiatowego ze stanowiskiem starosty powiatowego, oraz uprawnienia nadzorcze, jak rozwiązanie organu uchwalającego lub kolegium organu wykonawczego, złożenie z urzędu członka organu wykonawczego, mianowanie tymczasowego zarządu.

Uprawnienia nadzoru nad samorządem, przewidziane w ustawie 1933 r. i w innych ustawach, są następujące:

1) zatwierdzanie niektórych w ustawach wymienionych uchwał reprezentacji samorządowych.

2) orzekanie o nieważności uchwał, powziętych z naruszeniem istotnych wymagań formalnych, albo sprzecznych z obowiązującym prawem.

3) orzekanie w sprawie odwołań od decyzyj organów związków samorządowych.

4) dokonywanie inspekcji urzędów, instytucji, urządzeń, przedsiębiorstw i zakładów związków samorządowych, badanie na miejscu i podejmowanie rewizji całokształtu oraz poszczególnych działów gospodarki samorządowej tak pod względem formalnym, jak i materialnym oraz wgląd do aktów i w tok załatwiania poszczególnych spraw.

5) przymusowe wstawianie do budżetu i zastępcze wykonanie na koszt związku samorządowego zadań, które należą do zadań obowiązkowych związków.

6) rozwiązanie organu stanowiącego i organu zarządzającego związku samorządowego w przypadkach i na warunkach w ustawie określonych.

7) złożenie z urzędu lub zawieszenie w pełnieniu funkcji członka organu zarządzającego związku samorządowego, a także powołanie tymczasowego przełożonego gminy w przypadkach i na warunkach w ustawie określonych. Złożenie z urzędu następuje na mocy prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego.

Przepisy o nadzorze zostały w ogromnej mierze zunifikowane w okresie międzywojennym przez ustawę z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Ustawa ta pomimo antyliberalnego nastawienia wobec samorządu i rozszerzenia uprawnień nadzoru, jednak te uprawnienia pod względem prawnym

ściślej, niż to było dotychczas, uregulowała, nie podważając samej zasady samodzielności i niezależności samorządu.

Natomiast nadzór nad czynnościami organów samorządowych z zakresu administracji rządowej jest zorganizowany na ogólnych zasadach nadzoru służbowego (prawo wydawania zarządzeń, wskazówek i zleceń służbowych) i wykonywany jest nie przez właściwe władze nadzoru nad samorządem, lecz przez rządowe władze administracji ogólnej.

Traktując uprawnienia nadzoru nad samorządem, jako wyjątki od zasady samodzielności i niezależności organów samorządu, nasze ustawy ustrojowe początkowo tej zasady nie formułowały. Wynikało to z poglądu, że osobowość prawna w zasadzie wyklucza zależność hierarchiczną organów związku od czynników poza związkiem stojących (patrz np. pogląd Wasiutyńskiego w artykule „Samorząd Uniwersytecki". — Przegląd prawa i administracji. Lwów 1926, str. 422) Dopiero ustawa z dnia 16.VIII 1938 r. o samorządzie gminnym m. st Warszawy, którą można uważać za ostateczny wyraz stanowiska ustawodawcy polskiego sprzed 1939 r. w tej materii, zasadę tę sformułowała. W myśl tej ustawy w zakresie zadań wypełnianych przez gminę we własnym zarządzie „miasto działa w granicach obowiązujących aktów ustawodawczych samodzielnie, a jego organa są od innych władz państwowych hierarchicznie niezależne" (art. 5). Natomiast w zakresie funkcji administracji rządowej oraz współdziałania w czynnościach innych organów państwowych „organa miejskie podlegają organom administracji rządowej, bądź też innym właściwym organom państwowym (atr. 6).

Taka jest konstrukcja samorządu, wynikająca z ustaw o ustroju samorządu. Czy jednak inne ustawy tej konstrukcji nie naruszają? Np. przepisy o budżetach samorządowych, które dopuszczają kontrolę pod względem celowości nad tymi najważniejszymi dla gospodarki samorządowej uchwałami? Jeżeli władza nadzorcza może oceniać uchwałę o budżecie pod względem celowości — czy można mówić o samodzielności samorządu?

Świadomie przytaczam tutaj jeden tylko przykład, moim zdaniem najjaskrawszy, choć możnaby tych przykładów ograniczenia samodzielności i niezależności organów samorządu przez przepisy zaczerpnięte z poza prawa ustrojowego przytoczyć więcej. Nie miejsce w ramach tego artykułu na analizę całego materiału prawnego. Uważam to zresztą w tym miejscu za zbędne, gdyż nawet ten najjaskrawszy, moim zdaniem, przykład uprawnień nadzoru nie narusza zasady samodzielności samorządu. Władza nadzorcza mogła odmówić zatwierdzenia budżetu, ale nie mogła zmusić organu uchwalającego do uchwalenia budżetu zgodnie ze swoimi wskazaniami. Mogłaby w dalszej konsekwencji rozwiązać organ uchwalający z powodu bezczynności, narażającej związek samorządowy na straty. Ale to nie przesądzało wyniku wyborów nowej rady i jej stanowiska w tej

sprawie. To daleko idące uprawnienie nadzoru było skonstruowane jednak tylko jako wyjątek od zasady i nie podważało struktury zasadniczej.

Z całym naciskiem muszę podkreślić, że mam w tej chwili na myśli tylko „strukturę“, pojęcie ściśle formalne, niezalezne od treści, która wypełnia tę formę. Prof. Jaroszyński, pisząc w „Radzie Narodowej“ na temat stanowiska samorządu wobec planowania państwowego (Nr 2 1947), słuszn e zwraca uwagę na ścieśniającą się coraz bardziej „funkcjonalną samodzielność samorządu“, która faktycznie wygląda zupełnie inaczej, niżby się po słowie „samodzielność“ należało spodziewać. Uważm, że dla rozważań z zakresu polityki ustawodawczej, a zwłaszcza polityki administracyjnej, ocena faktycznej wartości tego pojęcia ma znaczenie decydujące. Z przyjętego przeze mnie punktu widzenia stopień samodzielności samorządu jest obojętny.

Czy takie rozważania mają w danym przypadku jakąkolwiek praktyczność? Sądzę, że tak, a to z dwóch powodów. Ustalen e zasadniczej struktury ma decydujące znaczenie przy wykładni wątpliwych przepisów. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą być wyraźnie w kwestiach prawnych przewidziane, nie mogą być suponowane. To samo znaczen e z tych samych powodów ma ustalenie tej struktury dla formułowania nowych przepisów.

Konstruując jakąkolwiek organizację, to znaczy określając jej organa oraz zakres działania i odpowiedzialności tych organów, można to zrobić albo na zasadach samodzielności, albo też zależności. Trzeciego sposobu nie ma. Ustaliwszy tę zasadę możemy dopiero dozować stopień tej samodzielności, czy zależności. Technika formułowania przepisu będzie w każdym z tych dwu wypadków różna.

Przykładem wykładni wątpliwych przepisów w oparciu o zasadniczą strukturę samorządu terytorialnego niech będzie kwestia, czy do postępowania przed organami samorządowymi ma zastosowanie art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 22.III 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Rozporządzenie to zasadniczo ma zastosowanie „do postępowania we wszystkich sprawach w zakresie prawa administracyjnego załatwianych przez władze i urzędy administracji państwowej i samorządu terytorialnego, o ile rozporządzenie to nie przewiduje wyjątków“. W myśl art. 99 tego rozporządzenia „decyzje“, na mocy których strony lub osoby inne nie nabyły żadnych praw, mogą być uchylane i zmieniane z urzędu w każdym czasie tak przez władzę, która decyzję wydała, jak w trybie nadzoru przez władzę przełożoną“. Chodzi o to, czy „nadzór“ można i należy tutaj rozumieć jako nadzór nad samorządem, a „władzę przełożoną“ jako władzę nadzoru nad samorządem.

Jak wynika z przepisów o ustroju samorządu, ingerencja władzy nadzorczej jest ściśle określona. Tak szerokie, jak w cytowanym przepisie, ujęcie prawa ingerencji władzy nadzorczej byłoby sprzecz-

ne z całą konstrukcją ustrojową samorządu. W strukturze samorządu nie ma władzy, któraby mogła uchodzić za „władzę przełożoną". Dlatego należy stanąć na stanowisku, że omawiany przepis, aczkolwiek nie jest ograniczony wyraźnym zastrzeżeniem, że do postępowania przed organami samorządowymi nie stosuje się, to jednak ze względu na swoją treść, a zwłaszcza zawarte w treści wyrażenie „władza przełożona" ma taki właśnie wyjątkowy charakter i nie stosuje się do postępowania przed organami administracji samorządowej.

Powstaje jednak kwestia, czy omawiany przepis nie zmienia w tym zakresie przepisów o ustroju samorządu. — Gdyby tak było, późniejsze ustawy, a zwłaszcza ustawa 1933 r. i ustawa o ustroju gminy m. st. Warszawy z 1938 r. musiałyby ten fakt uwzględnić. Zresztą, jak słusznie zwrócił uwagę prof. Bigo („Z zagadnień ustrojowych samorządu". Lwów 1933), powołane rozporządzenie Prezydenta Rzplitej było wydane na mocy pełnomocnictw, z których zagadnienia ustroju samorządu były wykluczone. Wydane na mocy tych pełnomocnictw rozporządzenie nie mogło więc w sposób tak istotny zmieniać obowiązującego ustroju.

Podsumujemy teraz wyniki dokonanego przeglądu naszego prawa o ustroju samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym. Możemy je ująć w następujące twierdzenia:

1) samorząd terytorialny jest częścią administracji państwowej.

2) samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania samodzielnie i niezależnie pod ustawowo ograniczonym nadzorem Państwa.

3) konstrukcyjnie samorząd terytorialny jest oparty w prawie pozytywnym o konstrukcję osób związkowych publiczno-prawnych typu terytorialnego.

Pozostaje jeszcze do omówienia rola, jaką w strukturze prawnej samorządu terytorialnego odgrywa pojęcie osobowości publiczno-prawnej. Już na wstępie powołałem się na pracę prof. Bigi na temat związków publiczno-prawnych w prawie polskim i na treść, jaką on wiąże z tym pojęciem. W tej chwili chodzi mi o to, czy pojęcie osoby publiczno-prawnej jest czymś niezbędnym dla struktury samorządu terytorialnego według naszego ustawodawstwa.

Że tak jest — możnaby wnosić z naszej praktyki ustawodawczej, która w ustawach o ustroju samorządu dość konsekwentnie pomieszcza definicję związków samorządowych, w których to definicjach występuje osobowość publiczno-prawna. Również dekret z dnia 23.XI 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego określa samorząd terytorialny jako korporację prawa publicznego. Jednak, trzeba tutaj zauważyć, że w niektórych ustawach o ustroju samorządu, pochodzących od b. państw zaborczych, tych definicyj — deklaracyj nie było, a przecież nigdy wątpliwości nie ulegało, że np. samorząd terytorialny na obszarze b. zaboru austriackiego i że gminy wiejskie na obszarze b. Królestwa Kongresowego przed

1933 r. były związkami samorządu terytorialnego. To samo dotyczy wojewódzkiego związku samorządowego na obszarze województwa poznańskiego przed 1933 r. Dopiero ustawodawca polski zaczął tę definicję — deklarację o osobowości publiczno-prawnej w związku samorządowym stosować, przyczym, jak to na wstępie stwierdziłem, pojęcie to nie miało ustalonej treści.

U nas na temat osobowości publiczno-prawnej w samorządzie potoczyła się szeroka dyskusja, w której dwa zaznaczyły się kierunki. Według jednego z nich pojęcie publicznych praw podmiotowych i wynikające z niego osobowości publiczno-prawnej jest nieodłącznie związane z pojęciem samorządu[1]), dla drugiego — jest to pojęcie pozbawione treści prawnej, a przez to najzupełniej zbędne[2]). Nie miejsce tutaj na przedstawianie tego sporu, ściśle teoretycznego, zaczepiającego o zasadnicze zagadnienia z dziedziny filozofii prawa. Osobiście, idąc za Jaworskim[3]), jestem zdania, że pojęcia te mogą oddawać wielkie usługi w wyrażaniu myśli, mogą być używane, jako pojęcia pomocnicze, ale nie są dla pojęcia samorządu terytorialnego istotne, bo nie są niezbędne. Również zgodnie z Jaworskim trzeba zwrócić uwagę na polityczny koloryt tego pojęcia. W części drugiej niniejszej pracy („Gazeta Administracji" Nr 9/1947) mówiłem o genezie pojęcia korporacji publiczno-prawnej w prawie niemieckim.

Dlatego to w wyżej podanej konkluzji mówiąc, że samorząd jest oparty w prawie pozytywnym o konstrukcję osób związkowych publiczno-prawnych, stwierdziłem tylko fakt, że ustawodawstwo nasze tak samorząd terytorialny konstruuje, a nie chcę być zrozumiany, że pojęcie to traktuję jako pojęcie nieodłącznie związane ze strukturą prawną samorządu terytorialnego.

---

[1]) Dr T. Bigo — Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. Prof. B. Wasiutyński — Samorząd Uniwersytecki (w Przeglądzie Prawa i Administracji, Lwów, 1926 str. 422). Prof. W. Komarnicki — Ustrój państwowy Polski współczesnej. Wilno, 1937. Prof. St. Kasznica — Polskie prawo administracyjne. Poznań, 1946. Dr J. Hubert — Zasady samorządu wojewódzkiego (W Ruchu Samorządowym, 1927). A. Kroński — Teoria samorządu terytorialnego. Warszawa, 1932.

[2]) Dr J. Panejko — Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Wilno, 1934. J. Staryszak — Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce — Warszawa, 1931. H. Dembiński — Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej. Wilno, 1934. Dr M. Jaroszyński — Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego (w Samorządzie Terytorialnym, 1937). J. Wasilewski — Zagadnienie samorządu Z. S. R. R. (w Samorządzie Terytorialnym, 1937). Dr W. Sz. Wachholz — Związki publiczno-prawne w oświetleniu prawa (w Gazecie Administracji Nr 7/1928) oraz „Związki Samorządowe typu korporacyjnego" (w Gazecie Administracji Nr 8/1928).

[3]) W. L. Jaworski — Nauka prawa administracyjnego — Warszawa, 1924.

WITOLD CZACHÓRSKI

UNIFIKACJA PRAWA FUNDACYJNEGO.

I. Uwagi ogólne.

Stanowisko fundacji w systemie prawa należy do spornych[1]). Instytucja, wykształcona w prawie prywatnym jako odrębny typ osoby prawnej (a więc podmiotu prawa nie będącego osobą fizyczną = człowiekiem); instytucja, której elementami podstawowymi są: określony majątek, przeznaczony przez właściciela dla pewnych zadań społecznych (cel społeczny) oraz organizacja, zapewniająca wykonywanie wyżej wskazanych zadań, — staje się przedmiotem zainteresowania współczesnej nauki prawa publicznego. Prawo to uznaje bowiem cel fundacyjny za cel państwowy i widzi w działaniu fundacji spełnianie zadań na polu publicznej administracji[2]).

Konsekwencją powyższego jest tendencja współczesnego ustawodawstwa do poddania fundacji szerokiej kontroli Państwa. Kontrola ta obejmuje wszelkie odmiany fundacji, a więc zarówno fundacje utworzone ze środków majątkowych osób prywatnych przez rozporządzenia między żyjącymi lub na przypadek śmierci, jak i fundacje utworzone ze środków publicznych przez szczególne akty ustawodawcze[3]).

---

[1]) Por.: R. Longchamps — Studia nad istotą osoby prawnej, Lwów, 1911 r.; E. Till — Osoby prawne (projekt rozdziału kodeksu cywilnego z uwagami), 1921 r.; Fr. Zoll — Prawo cywilne, wyd. 5, t. 1, str. 160—170; Fr. Bossowski — Osoby prawnicze czyli prawne (fikcyjne, moralne) art. w Encyklopedii Podręcznej Prawa Prywatnego, t. III str. 1324—1334; T. Bigo — Związki publiczno-prawne, Warszawa, 1928 r.; L. Ehrlich — Osoba prawna w prawie publicznym art. w Encyklopedii Podręcznej Prawa Publicznego, t. I. str. 571—573; K. Ogrodzki — Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim, art. w Palestrze 1935 r., str. 573—591; W. Rappé — Fundacja, art. w cyt. Encyklopedii Podr. Pr. Publ., t. I, str. 145—151; (ograniczam się do cytowania literatury polskiej).

[2]) W. Rappé: Systemy nadzoru nad fundacjami, Lwów, 1933 r., str. 12—19.

[3]) Zagadnienia „fundacji", nie mających osobowości prawnej, nie są poruszane w niniejszym artykule.

Kontrola państwowa, inaczej mówiąc, **nadzór państwowy** nad fundacjami, objawia się przez:

a) uzależnienie powstania fundacji od zezwolenia władz administracyjnych lub sądowych;

b) ustanowienie stałej kontroli zwierzchniej tych władz nad wykonywaniem zadań fundacji;

c) nadanie władzy publicznej uprawnień do zmiany celu i ustroju fundacji, oraz w przypadkach wyjątkowych do zniesienia fundacji.

Stopień ingerencji władzy państwowej w życie wewnętrzne fundacji oraz forma organizacyjna nadzoru mogą być różne. Jest bowiem rzeczą niewątpliwą, że sprawa ta wiąże się ściśle z ogólnymi zasadami ustroju administracji państwowej, a przytym jest zależna od tendencji polityki Państwa wobec instytucji społecznych wyposażonych w samodzielną osobowość prawną.

Dotychczasowe źródła prawa fundacyjnego.

Obszar Państwa Polskiego do października 1947 r. przedstawiał w materii prawa fundacyjnego **mozaikę systemów**, opartych na prawie dzielnicowym. Znalezienie wskutek tego podstaw dla ogólnej charakterystyki nie jest łatwe.

Upraszczając jednak całość zagadnienia i zastrzegając się, że z natury rzeczy wszelkie uogólnienia nie są dokładne, można stwierdzić, iż ustawodawstwo dzielnicy południowej i centralnej przychylało się do t. zw. doktryny badeńsko-włoskiej[4]), realizującej kontrolę władz publicznych nad fundacjami w sposób najszerszy i poddającej z tego tytułu całość spraw fundacyjnych prawu publicznemu.

W b. dzielnicy niemieckiej natomiast przewagę zyskała doktryna uznająca, że fundacje podlegają prawu prywatnemu, z zastrzeżeniem wyjątków dla fundacji utworzonych ze środków publicznych. Wprawdzie samo powstanie fundacji zależało i w tym systemie od zezwolenia władzy państwowej, jednakże już dalszy nadzór (nad istniejącymi fundacjami) przedstawiał się jako znacznie słabszy[5]).

---

[4]) Ustawa badeńska z dnia 14 maja 1870 r. i rozporządzenie wykonawcze do tej ustawy z dnia 17 czerwca 1901 r. stała się wzorem szeregu aktów ustawodawczych państw europejskich w zakresie prawa fundacyjnego: ustawa włoska z dnia 17 lipca 1890 r. — oparta na wzorach badeńskich, charakteryzuje się jednak centralizacją agend nadzoru w ręku jednej władzy centralnej, podczas gdy system badeński uznaje właściwość równoczesną kilku władz naczelnych (bliższe uwagi — por. W. Rappé: Systemy nadzoru nad fundacjami).

[5]) System ten był również podstawą projektów prawa fundacyjnego we Francji, opracowanego w pierwszych latach XX stulecia; przyjęto tam nawet, że powstanie fundacji jest dokonane z chwilą wpisania jej do rejestru względnie do dziennika urzędowego bez potrzeby uzyskania zezwolenia władz publicznych. Na zasadach zupełnej swobody powstawania fundacji oparty jest system prawa szwajcarskiego (por. art. 80 i nast. kodeksu cywilnego z 1907 r.).

Jeśli chodzi o szczegóły, to należy wskazać, że w b. dzielnicy austriackiej kodeks cywilny z 1811 r. przekazywał sprawy fundacji wyraźnie prawu publicznemu (por. § 636 kodeksu).

Z przepisów prawa publicznego obowiązywały aż do ostatnich czasów liczne reskrypty i dekrety austriackie z lat 1762—1918, uzupełnione aktami ustawodawczymi władz polskich, jak w szczególności aktami dotyczącmi przekazania Departamentowi Fundacyjnemu wojewody lwowskiego, jako I instancji, kompetencji z zakresu nadzoru państwowego nad wszystkimi fundacjami (§ 40 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 1921 r. — Dz. U. R. P. Nr 39, poz. 234), oraz przekazania wspomnianemu wojewodzie zarządu niektórych z nich, t. j. tych, którymi zarządzał b. Wydział Krajowy (art. 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 stycznia 1928 r. o zniesieniu Tymczasowego Wydziału Samorządowego we Lwowie — Dz. U. R. P. Nr 7, poz. 40, upoważnionego do administrowania fundacji po b. Wydziale Krajowym z mocy § 4 ustawy z dnia 30 stycznia 1920 r. — Dz. U. R. P. Nr 11, poz. 61).

Źródłem prawa fundacyjnego na obszarze b. Królestwa Kongresowego oraz na obszarze pozostałych ziem b. zaboru rosyjskiego był od dnia 7 lutego 1919 r. dekret z tejże daty o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 215), uzupełniony rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 38, poz. 372).

Doktryna zalicza go bezspornie do norm prawa publicznego wskazując, że całokształt nadzoru państwowego nad fundacjami powierzono władzom administracyjnym, a odwołania od ich orzeczeń przekazano Najwyższemu Trybunałowi Administracyjnemu[6]). Wspomniany dekret stanowił zresztą w chwili jego wydania olbrzymi krok naprzód w zakresie regulacji zagadnień fundacyjnych, albowiem poprzednio fundacje nie były uznane za osoby prawne ani przez Kodeks Napoleona, ani przez ustawodawstwo b. Ces. Rosyjskiego, i istnieć mogły na terenie ich mocy obowiązującej jedynie via facti[7]).

W b. dzielnicy niemieckiej kodeks cywilny z 1896 r. poświęcał fundacjom odrębne przepisy §§ 80—88 części ogólnej (księga pierwsza). Wskutek zamieszczenia na tym obszarze prawnym norm prawa fundacyjnego wśród przepisów cywilno-prawnych, ustawodawca polski unifikując całe prawo cywilne i uchylając ostatecznie przepisy kodeksu niemieckiego z dniem 1 stycznia 1947 r., zmuszony był zachować w mocy normy odnoszące się do fundacji (vide art. 13 § 1 przepisów ogólnych prawa cywilnego — Dz. U. R. P. Nr 67, poz. 369 ex 1946 r.).

---

[6]) Por. W. Rappé — op. cit. str. 29.

[7]) O stanowisku prawnym fundacji w prawie francuskim — por. L. Michoud — La théorie de la personalité morale. Paris 1924 r., t. I/II oraz R. Saleilles — De la personnalité juridique — Paris 1910 r.

Prócz przepisów kodeksu cywilnego obowiązywały w dzielnicy poniemieckiej niektóre przepisy tytułu XIX części II powszechnego prawa krajowego pruskiego z 1794 r.[8]) — odnoszące się do postanowień o nadzorze władz państwowych nad fundacjami, oraz odrębne przepisy o t. zw. fundacjach rodzinnych, utrzymane w mocy przez przepisy pruskiej ustawy wykonawczej z dnia 20 września 1899 r. do kodeksu cywilnego niemieckiego (Zb. u. prusk. str. 177).

Na mocy aktów ustawodawczych władz polskich kompetencje króla pruskiego w zakresie spraw fundacyjnych przekazano Radzie Ministrów (art. 14 ustawy z dnia 30 czerwca 1921 r. — Dz. U. R. P. Nr 75, poz. 511), a kompetencje administracyjnych władz nadzorczych I instancji — wojewodom (z mocy art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. — Dz. U. R. P. Nr 64, poz. 385).

Jednolicie w całym Państwie unormowany był jedynie nadzór nad fundacjami o celach z zakresu opieki społecznej — z mocy art. 22 ustawy z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej — (Dz. U. R. P. Nr 91 poz. 726) oraz sprawa lokowania kapitałów fundacyjnych — na mocy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lutego 1928 r. o sposobie lokowania funduszów przez osoby prawa publicznego, fundacje i osoby niewłasnowolne oraz o sposobie lokowania kaucyj składanych z tytułu obowiązku publicznego (Dz. U. R. P. Nr 17, poz. 141)[9]).

Unifikacja prawa fundacyjnego.

Postulat unifikacji całokształtu prawa obowiązującego w Polsce, wysunięty na czoło polityki prawnej przez Demokratyczny Rząd Polski Odrodzonej, a nadto niejasność organizacji nadzoru państwowego nad fundacjami w dzielnicy południowej, wywołana po wojnie 1939 — 1945 wskutek przesunięcia się granic Państwa (wojewoda lwowski, jak o tym była mowa, centralizował w swym urzędzie funkcje nadzorcze i zarząd niektórych fundacji), — stały się przyczyną ustawowego rozwiązania sprawy prawa fundacyjnego dekretem z dnia 22 października 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 400).

Ustawodawca polski przy rozwiązaniu problemu nie obrał jednak drogi najprostszej, chociaż z punktu widzenia techniki legislacyjnej nieco trudniejszej, polegającej na wprowadzeniu w całym Państwie nowej ustawy o fundacjach[10]).

---

[8]) „Allgemeine Landrecht für die Preussischen Staaten".

[9]) w sprawie źródeł prawa fundacyjnego w Polsce w okresie międzywojennym — por.: Kazimierz Ogrodzki: Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim — Palestra, 1935 r., str. 573 i nast.

[10]) W okresie międzywojennym podjęte były w tej sprawie pewne prace legislacyjne, które jednak nie zostały doprowadzone do końca (por. bliższe uwagi na ten temat w pracy Kazimierza Ogrodzkiego — Nowe koncepcje z zakresu ustawodawstwa fundacyjnego — Palestra, 1936 r., str. 271 i nast.).

Rozciągnął on natomiast dotychczas obowiązujący w dzielnicy centralnej dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów, — na cały obszar Rzeczypospolitej.

Z rozszerzeniem zakresu mocy obowiązującej dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. połączono zmianę dotychczasowej treści art. 14 tego dekretu, polegającą na daniu podstaw prawnych dla dekoncentracji uprawnień Ministrów, jako władz nadzorczych nad fundacjami, na rzecz wojewodów (art. 1 dekretu z dnia 22.X 1947 r.).

Uchylono również wszelkie dotąd obowiązujące przepisy dzielnicowe po-austriackie i po-niemieckie oraz te akty prawne, które się z nimi ściśle wiązały (art. 2 cyt. dekretu).

W ten sposób z dniem 14 od dnia ogłoszenia aktu ustawodawczego z dnia 22 października b. r. (art. 4 dekretu) prawo fundacyjne w Polsce zostało poddane jednolitym przepisom.

Przepisy te nie są wytworem najnowszych koncepcyj prawniczych w prawie fundacyjnym; nie wyrażają one również pełnej idei racjonalizacji czy usprawnienia nadzoru nad fundacjami w porównaniu do systemu dotychczas obowiązującego w dzielnicy południowej lub zachodniej[11]).

Unifikacja prawa fundacyjnego w formie, którą przyjęto w dekrecie z dnia 22 października 1947 r., ma charakter raczej porządkowy niż koncepcyjny. Uchyla mozaikę norm dzielnicowych (w szczególności norm ustawodawstwa b. państw zaborczych), wprowadzając na ich miejsce jeden zespół przepisów, wprawdzie niedość nowoczesny, zawierający według poglądu doktryny pewne niejasności i luki, lecz zato wydany przez ustawodawcę polskiego.

Wydaje się, że po tym pierwszym stadium prac ustawodawczych winno możliwie rychło nastąpić następne z kolei, polegające na dostosowaniu prawa fundacyjnego do aktualnych potrzeb życia z uwzględnieniem współczesnej doktryny prawa fundacyjnego i doświadczeń praktyki.

Zanim to nastąpi będzie celowe zwrócenie uwagi na kilka szczegółów nowej sytuacji prawnej fundacji na tle norm dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. (z uwzględnieniem zmiany art. 14 tego dekretu).

Temu tematowi poświęcone będą dalsze wywody.

---

[11]) Poważnym ulepszeniem nadzoru państwowego nad fundacjami jest natomiast dla dzielnicy centralnej zmiana dotychczasowej treści art. 14 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r.

II. Kilka zagadnień z zakresu dekretu z dnia 7 lutego 1919 r.

Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o fundacjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów (Dz. Pr. P. P. Nr 15, poz. 215)[12]) ogranicza się właściwie do regulowania zagadnień fundacji, utworzonych ze środków prywatnych mocą rozporządzenia między żyjącymi lub przez testament (art. 1).

Tym samym, zdaniem moim, przepisy dekretu nie mają zastosowania do wszelkich fundacyj t. zw. publiczno-prawnych, t. j. powołanych do życia ze środków publicznych bądź utworzonych z mocy szczególnego aktu ustawodawczego[13]). Nadzór państwowy nad fundacjami tego typu winien być w konsekwencji sprawowany nie w trybie dekretu z 7.II 1919, lecz zgodnie z zasadami wskazanymi w aktach, powołujących owe fundacje do życia.

Natomiast w stosunku do fundacji utworzonych ze środków prywatnych mocą rozporządzenia między żyjącymi lub na przypadek śmierci, dekret winien mieć zastosowanie bez względu na ich rodzaj. Dotyczy on więc w szczególności odrębnie dotąd normowanych fundacyj familijnych znanych prawu niemieckiemu.

P o w s t a n i e f u n d a c j i jako osoby prawnej następuje stosownie do art. 2 dekretu przez: a) powołanie fundacji do życia przez fundatora mocą rozporządzenia między żyjącymi lub przez testament, b) zatwierdzenie tego aktu przez władzę państwową. Mamy tu więc do czynienia z systemem koncesyjnym, istniejącym dotąd również w prawie austriackim i niemieckim.

Zatwierdzenie aktu fundatora przez władzę publiczną nie może być wszakże rozumiane w ten sposób, że akt ten d o s w e j w a ż n o ś c i wymaga zatwierdzenia administracyjnego. Rozporządzenie fundatora, mające z cywilistycznego punktu widzenia charakter czynności prawnej, jest ważne niewątpliwie już wówczas, gdy zachowane zostały zwykłe przesłanki wymagane do ważności czynności prawnej. Nie stanowi ono jednak d o s t a t e c z n e j p o d s t a w y do tego, aby fundacja powstała jako samodzielna osoba prawna; koniecznym uzupełnieniem czynności prawnej fundatora jest bowiem zatwierdzenie, będące aktem władzy państwowej.

Konstrukcja prawna art. 2 dekretu jest więc zbliżona do konstrukcji dotyczącej przejęcia prawa własności nieruchomości nabytej przez cudzoziemca w/g ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. R. P. z 1923 r. Nr 24, poz. 202), lub przejścia prawa własności nieruchomości miejskiej na ob-

[12]) Uzupełniony co do meritum rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. (Dz. U. R. P. Nr 38, poz. 372) i dekretem z dnia 22 października 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 66, poz. 400) — vide art. 21 i 23 oraz art. 14 dekretu.

[13]) Por. W. Rappé: O publiczno-prawnej fundacji w ustawodawstwie polskim, Lwów 1930 r.

szarze mocy obowiązującej rozporządzenia Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z dnia 25.VI 1919 r. (dzielnica zachodnia)[14].

Powyższa konstrukcja przyświecała zresztą twórcom dekretu z roku 1919, o czym świadczą motywy tego aktu ustawodawczego, ogłoszone w Gazecie Sądowej Warszawskiej[15]).

Konieczne jest według niej istnienie dwóch niezależnych od siebie przesłanek, aby pewien skutek prawny nastąpił. Dla powstania fundacji konieczne jest zatem: a) ważne rozporządzenie swym majątkiem przez fundatora (1 przesłanka), i b) zatwierdzenie tego rozporządzenia przez władzę państwową (2 przesłanka).

Z powyższego rozumowania należy wyprowadzić wniosek, że jeśli naprzykład rozporządzenie fundatora dotknięte było wadą, która w zwykłych okolicznościach skutkuje nieważność czynności prawnej (np. osoba czyniąca rozporządzenie działała w stanie choroby psychicznej), to pomimo zatwierdzenia aktu przez władzę państwową fundacja nie powstaje.

Ze sformułowania art. 2 dekretu daje się wyprowadzić dalszy istotny wniosek co do skuteczności rozporządzenia fundatora, o ile jest ono ważne; mianowicie, że skuteczność tego rozporządzenia następuje z chwilą zatwierdzenia fundacji. Zatwierdzenie władzy państwowej ma więc skutek ex nunc, i w tym zakresie wolą fundatora zmienione być nie może. Sprawa ta wyglądała nieco inaczej na obszarze dzielnicy południowej i zachodniej pod rządem ustawodawstwa dzielnicowego[16]).

Skuteczność rozporządzenia testamentowego podlega jednak odmiennej zasadzie w odróżnieniu od rozporządzenia między żyjącymi, z mocy przepisów zawartych w prawie cywilnym.

Stosownie do art. 6 prawa spadkowego (Dz. U. R. P. Nr 60, poz. 328 ex 1946 r.) zatwierdzenie fundacji powołanej przez spadkodawcę w testamencie w ciągu roku od dnia zawiadomienia władzy państwowej ma ten skutek, że owa fundacja staje się spadkobiercą tak jakgdyby istniała już w chwili otwarcia spadku (skuteczność ex tunc).

---

[14]) por. opinię Departamentu Ustawodawczego Ministerstwa Sprawiedliwości, ogłoszoną w tej sprawie w Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym Nr 7 z 1947 r, str. 36—37.

[15]) „Zasady ustawy o funkcjach i zatwierdzaniu darowizn i zapisów", ogłoszone w G. S. W. z roku 1919, str. 273; uznaje to również Ernest Till w artykule poświęconym sprawie dekretu w „Czasopiśmie prawniczym i ekonomicznym", wyd. w Krakowie w 1920 r., str. 117—129.

[16]) W prawie austriackim przyjęte było uznanie skuteczności rozporządzenia fundatora od chwili jego dokonania (ex tunc) — porz. orzeczenie Izby III Sądu Najwyższego z dnia 23 XII 1925 r. L. III. R. 912/25 — cyt. W. Rappé Systemy nadzoru nad fundacjami str. 34.

Według § 82 k. c. z 1896 r. przyjęta była skuteczność rozporządzenia fundatora ex nunc, o ile co innego nie wynikało z aktu fundacyjnego.

Według art. 3 dekretu z 7.II 1919 r. „z chwilą zatwierdzenia fundator lub jego następcy obowiązani są przekazać fundacji przeznaczony dla niej majątek".

Niedość ścisłe prawniczo użycie wyrazów: „obowiązani są przekazać majątek" zostało już podniesione w doktrynie przez E. Tilla. Wydaje się, że myślą dekretu było tu wyraźne wskazanie na obowiązek „wydania" majątku na rzecz fundacji, która z chwilą zatwierdzenia stała się samodzielnym podmiotem prawa[17]).

Należy teraz zadać pytanie, czy w okresie czasu przed zatwierdzeniem aktu fundacyjnego przez władzę państwową fundator lub jego spadkobiercy mogą odwołać rozporządzenie fundacyjne, jak to np. przewidywał § 81 k. c. z 1896 r.?

Odpowiedź negatywna, jaką znajdujemy w wywodach Tilla[18]) wydaje się w całej pełni uzasadniona[19]).

Jeśli idzie o odwołanie rozporządzenia między żyjącymi, to z cywilistycznego punktu widzenia nie powinno ono być dopuszczone w przypadku milczenia ustawy z uwagi na to, że fundator uczynił ze swej strony wszystko, aby rozporządzenia ważnie dokonać; jest on związany własną czynnością prawną, skoro dekret nie dozwala mu wyraźnie, jak cyt. § 81 kodeksu cywilnego z 1896 r., na uchylenie się od jej wykonania.

Co do rozporządzenia testamentowego, to odwołanie go przez spadkobierców należy uznać za niedopuszczalne z przyczyn jak wyżej, a nadto ponieważ według zasad ogólnych prawo odwołania (o ile jest dozwolone) może być ujmowane jedynie jako prawo osobiste fundatora.

W sprawie formy rozporządzenia testatora przyjęto w dekrecie zasadę, że rozporządzenie między żyjącymi winno być złożone w postaci aktu notarialnego (art. 5). Forma rozporządzenia na przypadek śmierci podlega ogólnym zasadom prawa cywilnego o testamentach.

W materii nadzoru państwowego nad fundacjami — dekret z 7.II 1919 r. wprowadza rozdział tego nadzoru pomiędzy różne Ministerstwa stosownie do tego, czy przedmiot fundacji wchodzi w zakres kompetencji danych Ministrów (art. 7) [20]).

Zasada powyższa, prowadząca także i do równoczesnej właściwości kilku Ministrów dla jednej fundacji, przejęta została z ustawodawstwa badeńskiego.

---

[17]) Tak też należy rozumieć krótkie zresztą motywy do art. 3 zamieszczone w Gazecie Sądowej Warszawskiej l. c.

[18]) E. Till: op. cit. str. 122—123.

[19]) Odmienne stanowisko zajmuje K. Ogrodzki: Instytucja fundacji w ustawodawstwie polskim. Palestra 1935 r., str. 581.

[20]) Poza przepisami dekretu — art. 22 ustawy o opiece społecznej z dnia 16.VIII 1923 r. (Dz. U. R. P. Nr 92, poz. 726) powierza nadzór nad fundacjami o celach dotyczących opieki społecznej Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej.

Doktryna, a zwłaszcza praktyka, poddaje system ten ostrej krytyce wywodząc, że utrudnia on jednolitą politykę prawną w zakresie spraw fundacyjnych oraz że powoduje zbędne spory kompetencyjne pomiędzy różnymi władzami.

Wprawdzie system koncentrujący wszystkie agendy nadzoru nad fundacjami w jednym Ministerstwie (lub innej władzy centralnej) nie był znany i w pozostałych dzielnicach Państwa Polskiego poza dzielnicą centralną, jednakże np. w dzielnicy południowej istniało skoncentrowanie spraw nadzoru nad fundacjami w Ministerstwie Spraw Wewętrznych z dopuszczeniem tylko pewnych wyjątków na rzecz innych Ministerstw (fundacje o celach oświatowych i wojskowych), co dawało bardzo dodatnie wyniki.

Surowej poddawano krytyce również postanowienia dekretu z 7.II 1919 r., powierzające Ministrom jako I instancji sprawy fundacyjne, z pominięciem władz terenowych w szczególności wojewodów[21]), wywodząc nie bez słuszności, że władze lokalne bliższe są sprawom fundacyjnym, niż Ministerstwa.

Uznając częściowo słuszność tych głosów krytycznych ustawodawca z 1947 r. przez zmianę treści art. 14 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. upoważnił Radę Ministrów do przekazania niektórych kompetencji Ministrów w sprawach fundacyjnych na rzecz wojewódzkich władz administracji ogólnej.

Z chwilą wydania rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa, wojewodowie podlegać będą w sprawach fundacyjnych Ministrom, będącym władzą nadzorczą nad fundacjami, chociażby taka zależność nie wynikała z ogólnych zasad ustroju administracyjnego Państwa[22]).

---

[21] O kompetencjach wojewody lwowskiego na mocy ustawodawstwa dzielnicowego w dzielnicy południowej — zob. uwagi powyżej; w b. dzielnicy pruskiej na zasadzie art. 14 ustawy z dnia 30 czerwca 1921 r. (Dz. U. R. P. Nr 75, poz. 511) najwyższą władzą fundacyjną, powołaną do zatwierdzania fundacyj była Rada Ministrów, natomiast organem nadzorczym I instancji był na zasadzie art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1919 r. (Dz. U. R. P. Nr 64. poz. 385) wojewoda terytorialnie dla danej fundacji właściwy, z wyjątkiem fundacji szkolnych i stypendialnych, dla których w I instancji właściwy był kurator okręgu szkolnego.

Dla obszaru woj. śląskiego w okresie międzywojennym por. art. 26 ustawy konstytucyjnej z dnia 15.VIII 1920 r., zawierającej statut organiczny woj. śląskiego, uchylony ustawą konstytucyjną z dnia 6 maja 1945 r. (Dz. U. R. P. Nr 17, poz. 92).

Co do fundacyj rodzinnych o obszarze dzielnicy zachodniej — to zatwierdzenie ich powierzone było sądom, które też miały nadzór nad tymi fundacjami, ograniczony zresztą postanowieniami poszczególnych aktów fundacyjnych.

[22]) Tak naprzykład wojewodowie podlegać będą w tych sprawach Ministrowi Oświaty, skoro przedmiot fundacji będzie tego rodzaju, że władzą nadzorczą nad daną fundacją będzie ten Minister.

W sprawach poszczególnych fukcji nadzoru państwowego nad fundacjami podkreślić należy co następuje:

Zatwierdzenie fundacji — stosownie do art. 7 dekretu z 7.II 1919 r. należy do właściwości Ministra „w stosunku do fundacji, której przedmiot w zakres jego kompetencji wchodzi".

Władza nadzorcza może odmówić zatwierdzenia fundacji, gdy uzna, że jest ona przeciwna prawu, dobrym obyczajom lub też nie odpowiada względom pożytku publicznego (art. 18 dekretu).

Sformułowanie granic kontroli państwowej w dekrecie z 1919 r. daje w gruncie rzeczy dużą swobodę władzy nadzorczej w zakresie oceny, czy utworzenie fundacji powinno, czy nie powinno nastąpić.

Kryterium pożytku publicznego nie może jednak być dowolnie interpretowane i podlega kontroli administracyjnej stosownie do zasad obowiązujących w prawie publicznym. W szczególności podstawę dla tej kontroli daje art. 21 dekretu, przewidujący możność skarżenia decyzji Ministrów do Najwyższego Trybunału Administracyjnego

Dekret z 7.II 1919 r. zajmuje się szczególnie statutem fundacji; w przypadku wadliwości statutu: a) gdy fundator żyje — władza nadzorcza uzależni zatwierdzenie fundacji od poczynienia odpowiednich zmian, które uzna za niezbędne (art. 10); b) gdy fundator nie żyje, bądź też gdy fundacja powstała drogą składek publicznych — władza nadzorcza „sama statut nada, zmieni lub uzupełni (art. 11).

Bezpośredni nadzór nad działalnością władz statutowych po utworzeniu fundacji podzielić można na:

1. nadzór zwykły;
2. nadzór nadzwyczajny.

Ad. 1. Nadzór zwykły — jest spełniany przez władzę, powołaną do zatwierdzenia fundacji. Dotyczy on legalności działania fundacyjnych władz statutowych oraz w pewnym zakresie celowości aktów tych władz. W szczególności chodzi tu więc zarówno o badanie prawidłowości gospodarki finansowej, jak i ogólnej zgodności działań władz statutowych z interesem społecznym, do spełniania którego fundację powołano.

Władza nadzorcza może w ramach tego nadzoru: a) żądać sprawozdań i rachunków, b) wstrzymywać lub uchylać (z zachowaniem praw osób trzecich) wykonanie aktów władz statutowych, o ileby były, jak głosi dekret, „z aktem fundacyjnym, statutem fundacji lub prawem niezgodne, albo dla fundacji szkodliwe"..., c) wzywać osoby pełniące funkcje organów fundacji do należytego spełniania swych obowiązków.

Jako sankcję ostateczną przewiduje dekret objęcie fundacji przez władzę nadzorczą we własny zarząd (art. 13).

Ustanowienie tego zarządu może w wyjątkowych przypadkach nastąpić już przy zatwierdzaniu fundacji (art. 12 in fine).

Ogólną dyrektywą przy sprawowaniu funkcji przez władzę nadzorczą jest zlecenie art. 15 dekretu, aby starała się ona „o możliwe dostosowanie zarządzeń swoich do domniemanych intencji fundatora".

Krytyka postanowień dekretu z 7 lutego 1919 r. podnosi słusznie, że brak w nim bliższych postanowień co do owego zarządu bezpośredniego, dokonywanego przez władze państwowe na mocy art. 12 in fine i art. 13.

Wydaje się jednak, że w braku wszelkich wskazówek ustawy władza nadzorcza winna tu kierować się względami celowości i wyznaczać zarządców faktycznych z grona funkcjonariuszów urzędu, bądź też z członków instytucyj społecznych o zadaniach pokrewnych zadaniom fundacji.

Nie można również wykluczyć bezpośredniego administrowania sprawami fundacji przez władzę nadzorczą bez wyznaczania zarządców, co zresztą szeroko było praktykowane na obszarze b. Królestwa Kongresowego w okresie międzywojennym.

Reprezentacja interesów fundacji objętych w zarząd bezpośredni pro foro externo winna być sprawowana przez Prokuratorię Generalną R. P. na mocy § 5 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9.XII 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 107, poz. 967).

Ad. 2. Nadzór nadzwyczajny nad fundacjami — w odróżnieniu od omówionego poprzednio, jest spełniany przez „władzę najwyższą" (art. 19 dekretu), a więc przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zakres tego nadzoru ma charakter wyjątkowy. Dotyczy on: zmiany przeznaczenia fundacji lub jej ustroju (permutacja), oraz zniesienia fundacji.

Dekret nie mówi osobno o możliwości połączenia dwóch lub więcej fundacji o celach pokrewnych (kumulacja); wydaje się jednak, że skoro władza nadzorcza jest uprawniona do zupełnego zniesienia fundacji, to tym bardziej jest uprawniona do połączenia kilku fundacji w jedną całość, co wiązać się może ze zmianą odpowiednich statutów fundacyjnych (argument a maiore ad minus).

Warunki, w których jest dopuszczalne stosowanie uprawnień nadzoru nadzwyczajnego, są dość ograniczone. Mianowicie muszą nastąpić okoliczności, w których „osiągnięcie celu fundacji staje się niemożebne lub przeciwne względom dobra publicznego". Władza najwyższa winna przy tym korzystać ze swych uprawnień z uwzględnieniem,

jak głosi dekret, domniemanych intencyj fundatora (art. 19 w zw. z art. 15)[23]).

Najczęstszym zd. moim przypadkiem, kiedy dojdzie do stosowania nadzoru nadzwyczajnego, będzie utrata przez fundację, wskutek wydarzeń nadzwyczajnych, jak m. in. wojna, dewaluacja pieniądza, itp. poważnej części jej majątku; fundacja nie może bowiem wówczas spełniać należycie celu, do którego ją powołano.

Na gruncie wykładni art. 19 dekretu z 7.II 1919 r. może powstać wątpliwość, jaką f o r m ę p r a w n ą winna posiadać decyzja Prezydenta Rzeczypospolitej, powzięta w wykonaniu uprawnień z zakresu nadzwyczajnego nadzoru nad fundacjami. Cyt. przepis art. 19 mówi tu o „dekrecie władzy najwyższej"[24]).

Z celu przepisu art. 19 wynika zd. moim, że omawiana decyzja Prezydenta R. P. powinna mieć charakter zarządzenia, a więc aktu o znaczeniu administracyjnym. Wydawanie zarządzeń tego typu przewidziane jest w art. 44 Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., utrzymanej w mocy w tej części Ustawą Konstytucyjną z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. R. P. Nr 18, poz. 71)[25]).

Decyzje z zakresu nadzoru zwykłego władz państwowych winny być, stosownie do art. 20 dekretu z 7.II 1919 r., doręczane fundatorom lub ich spadkobiercom (wykonawcom testamentowym)[26]), a także podane do wiadomości Ministra Sprawiedliwości.

Ostatnio wspomniana dyspozycja dekretu wydaje się wynikać ze zrozumienia konieczności uzgadniania polityki fundacyjnej pomiędzy różnymi władzami (przynajmniej pod względem formalno-prawnym), skoro nie przewidziano w tymże dekrecie jednej władzy, skupiającej w swym ręku całość funkcji nadzoru.

Dekret nie precyzuje jednak bliżej, jakie skutki miałby ewentualny s p r z e c i w M i n i s t r a S p r a w i e d l i w o ś c i, wniesiony przeciwko decyzji władzy nadzorczej. Wydaje się przeto, że sprzeciw tego rodzaju nie mógłby mieć wpływu na w a ż n o ś ć

[23]) Wyjątkowość stosowania nadzoru nadzwyczajnego podkreślają wyraźnie motywy dekretu z 7.II 1919 r.; powierzenie funkcji tego nadzoru władzy najwyższej, t. j. Prezydentowi Rzeczypospolitej nie było przyjęte w b. dzielnicy niemieckiej, gdzie funkcje te należały do Rady Ministrów, a nawet częściowo do wojewodów (zmiana ustroju fundacji), ani też w b. dzielnicy austriackiej, gdzie pełnił je wojewoda lwowski.

W dzisiejszych warunkach wydaje się, że byłoby wskazane pewne uelastycznienie dopuszczalności permutacji, a zwłaszcza kumulacji fundacji, połączone z przekazaniem tych funkcji władzom sprawującym nadzór zwykły.

[24]) Motywy dekretu nie wyjaśniają bliżej tego zagadnienia.

[25]) O ile mi wiadomo w okresie międzywojennym nie doszło nigdy do stosowania art. 19 dekretu z 7.II 1919 r.

[26]) Wzmianka o zapisobiercach ogólnych w tym artykule stała się nieaktualna wobec braku odpowiednika dla nich w nowym prawie spadkowym.

aktu; miałby on zatem jedynie wpływ na dalszą politykę władzy nadzorczej w danej sprawie lub w sprawach analogicznych[27]).

Zaskarżalność decyzji wydanych przez władze państwowe w zwykłym trybie nadzoru nad fundacjami do Najwyższego Trybunału Administracyjnego, przewiduje art. 21 dekretu.

Istotną cechą dekretu z 7.II 1919 r. jest zamieszczenie wśród jego postanowień normy ogólnej, mającej znaczenie dla wszelkich osób prawnych (a więc nie tylko fundacji), o obowiązku uzyskania zatwierdzenia władz administracyjnych dla darowizn i zapisów dokonanych na rzecz tych osób (art. 16).

Darowizny i zapisy na rzecz wszelkich już istniejących osób prawnych o tyle zatem tylko będą skuteczne, o ile zatwierdzone zostaną przez władzę mającą uprawnienia zwykłego nadzoru nad fundacjami (art. 7).

Ograniczenie skuteczności darowizn i zapisów na rzecz osób prawnych nie było znane na obszarze dzielnicy południowej, stanowi zatem ważne dla tego obszaru novum. W dzielnicy zachodniej ograniczenie takie istniało, jednak rozporządzenia, których wartość nie przenosiła 5.000 zł., wolne były od konieczności uzyskania zatwierdzenia (art. 6 przepisów pruskiej ustawy wykonawczej do kodeksu cywilnego niemieckiego — Zb. ust. prusk. z 1899 r., str. 177).

Wydaje się, że brak wskazania w dekrecie z 7.II 1919 r. minimalnej granicy wartości rozporządzeń podlegających ograniczeniom, nie jest szczęśliwy. Prowadzi on bowiem do zbędnej formalistyki w sprawach czysto błahych, które z uwagi na mały ciężar gatunkowy nie powinny obciążać administracji państwowej.

Rozważania niniejsze zakończyć należy wzmianką o treści art. 17 dekretu z 7.II 1919 r., w którym unormowano t. zw. postanowienia przejściowe. Znaczenie ich jest istotne wobec obecnego rozciągnięcia mocy obowiązującej dekretu na cały obszar Państwa.

Zasady art. 17 dają się sprowadzić do dwóch punktów:

1) stwierdzenia, że „fundacje, zapisy i darowizny, prawnie przed wejściem w życie ustawy zatwierdzone, nowego zatwierdzenia nie wymagają", z tym jednak, że w przypadku braków organizacyjnych fundacji (w szczególności braku statutu lub istnienia uchybień w jego treści) władza nadzorcza wyda odpowiednie zarządzenia w trybie art .11, 12 i 15 dekretu;

2) stwierdzenia, że poza tym nowe prawo w brzmieniu dekretu z 7.II 1919 r. mieć będzie „moc wsteczną w stosunku do fundacji, darowizn i zapisów przed jego ogłoszeniem powstałych".

---

[27]) Praktyka na obszarze mocy obowiązującej dekretu z 7.II 1919 r. w okresie międzywojennym nie zna również, o ile mi wiadomo, przypadku stosowania przez Ministra Sprawiedliwości uprawnień, wynikających z tego przepisu.

Zasada pierwsza zd. moim winna być rozumiana w ten sposób, że prawo dotychczasowe jest jedynie właściwe do oceny, czy zachowane były przesłanki konieczne dla powstania fundacji, bądź też skuteczności darowizny lub zapisu.

I tak np. według dotychczasowego prawa oceniać należy powstanie fundacji rodzinnej na obszarze b. dzielnicy niemieckiej, która to fundacja wymagała zatwierdzenia władzy sądowej (art. 1 pruskiej ustawy wykonawczej do kodeksu cywilnego niemieckiego); skoro zaś np. dotychczasowe prawo nie przewidywało ograniczeń dla darowizn lub zapisów na rzecz osób prawnych, to darowizny te i zapisy są ważne i nowego zatwierdzenia (ex post) nie potrzebują.

Zasada druga właściwie ogranicza się do poddania j u ż i s t n i e j ą c y c h f u n d a c j i przepisom o nadzorze państwowym, przewidzianym w dekrecie. Wzmianka w tej części art. 17 o darowiznach i zapisach wydaje się całkowicie bezprzedmiotowa.

Dr. MARIAN BUSZYNSKI

OBOWIĄZUJĄCE NORMY KONSTYTUCJI MARCOWEJ

Dzień 21 lipca 1944 r., t. j. dzień powołania przez Krajową Radę Narodową Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego i wydania przezeń Manifestu Lipcowego, stanowi nietylko datę historyczną w dziejach Narodu i jego ewolucji politycznej, społecznej i gospodarczej, ale jest także punktem zwrotnym w dziedzinie prawno-ustrojowej Państwa. Manifest Lipcowy bowiem nietylko oznacza objęcie rządów w Polsce przez władze polskie po pięcioletniej okupacji hitlerowskiej, ale zarazem stwierdza, że Krajowa Rada Narodowa jest jedynym legalnym źródłem władzy, a Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego jedyną legalną tymczasową władzą wykonawczą, powołaną dla kierowania walką wyzwoleńczą narodu, zdobycia niepodległości i odbudowy państwowości polskiej. Akt ten wskazał przy tym programowe kierunki działalności Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego na przyszłość i ustalił zasady prawno-ustrojowe Nowej Polski.

Przed wydaniem Manifestu Lipcowego obowiązywała w Polsce t. zw. Konstytucja kwietniowa z 1935 r., która jakkolwiek nieformalnie uchwalona, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i stała się formalną podstawą wydanych po wejściu jej w życie ustaw, dekretów i rozporządzeń. Manifest Lipcowy, określając ją jako bezprawną i faszystowską, nie pozwala na stosowanie jej na przyszłość, a natomiast postanawia, że aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym, tajnym i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, który uchwali jako wyraziciel woli narodu, nową Konstytucję — obowiązywać będą podstawowe założenia Konstytucji marcowej.

W tym postawieniu sprawy przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego przejawia się rewolucyjny charakter Manifestu, zalegalizowanego następnie formalnie w ustawach konstytucyjnych z dnia **4 lutego 1947 r.** o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz z dnia **19 lutego 1947 r.** o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, — które na wstępie swoich postanowień

powołały się na podstawowe założenia Konstytucji marcowej zgodnie z Manifestem Lipcowym.

Określenie w Manifeście Lipcowym Konstytucji marcowej, jako „jedynie obowiązującej Konstytucji legalnej, uchwalonej prawnie", w przeciwstawieniu do „bezprawnej, faszystowskiej Konstytucji z kwietnia 1935 r." prowadziło niektórych interpretatorów Manifestu początkowo do wniosku, jakoby postanowienia Konstytucji marcowej zostały recypowane przez Manifest w całości. Na taką intepretację jednak nie pozwala wyraźne zaznaczenie w Manifeście, że aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego obowiązywać będą jedynie „podstawowe założenia" tej Konstytucji.

Jak to podkreślił prof. Dr. Antoni Peretiatkowicz[1]), „wobec tego, że założenia te nie zostały wyraźnie sformułowane, należy traktować je nie jako konkretne normy prawne, ale jako dyrektywy, jako linie wytyczne dla ustawodawcy, a z zastąpienia Konstytucji kwietniowej (1935 r.) przez Konstytucję marcową (1921 r.) wypływa, że chodzi tu o podstawowe założenia demokratyczne". Podobnie prof. Dr. Konstanty Grzybowski[2]) określa wspomniane „podstawowe założenia" jako „najbardziej podstawowe przepisy Konstytucji". Jak zaś zaznacza prof. Dr. Stefan Rozmaryn[3]) „warto przypomnieć, że art. 1 Statutu tymczasowego rad narodowych z dnia 1 stycznia 1944 r. stwierdził, iż „moralno-prawną podstawą, na której powstają i opierają działalność rady narodowe, jest wola szerokich mas wyrażona... w demokratycznych zasadach Konstytucji marcowej 1921 r.", — co potwierdza wniosek, że Manifest Lipcowy miał na myśli te „podstawowe założenia Konstytucji marcowej", które nadają jej charakter demokratyczny.

Oczywiste jest, że nie wszystkie podstawowe założenia Konstytucji marcowej mogą być na zasadzie Manifestu uznane za obowiązujące, lecz tylko te, które nie stoją w sprzeczności z zasadami nowego ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego Państwa. Granicę mocy obowiązującej powyższych podstawowych założeń wytyczają postanowienia Manifestu oraz przepisy ustawowe Krajowej Rady Narodowej i Sejmu Ustawodawczego, ustalające ten ustrój.

Zapatrywanie prof. Dr. Andrzeja Mycielskiego[4]), jakoby tekst Konstytucji marcowej obowiazywał „w całej swej rozciągłości i to w sensie literalnym" zostało już obalone przez prof. Dr. Stefana

---

[1]) „Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych" Nr 6—7 z 1946 r., str. 40.

[2]) „Polskie Prawo Polityczne" cz. I, Kraków, 1947 r.

[3]) w recenzji wyżej wymienionej pracy prof. Grzybowskiego w „Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym" Nr 9 z 1947 r., str. 35.

[4]) Mycielski — „Polskie Prawo Polityczne" (Konstytucja z 17.III 1921 r.). Kraków, 1947 r., str. 7, 8.

Rozmaryna[5]), sprostował je poza tym częściowo sam prof. Mycielski[6]), obstając jednak nadal przy zapatrywaniu, że Konstytucja marcowa obowiązywała (do chwili zwołania Sejmu Ustawodawczego) w tym zakresie, w jakim nie była sprzeczna z zasadami nowego ustroju wynikającymi z Manifestu Lipcowego i to w brzmieniu tekstualnym, nie zaś tylko „jako założenia". Zapatrywanie to nie da się jednak pogodzić z wyraźnym tekstem Manifestu Lipcowego („Podstawowe założenia Konstytucji z 17 marca 1921 r. obowiązywać będą....").

Wspomniane podstawowe założenia Konstytucji marcowej, która od 1935 r. już nie obowiązywała, uzyskały moc obowiązującą z woli, na podstawie i w granicach wspomnianych postanowień Manifestu Lipcowego i od dnia ogłoszenia tego Manifestu, który wyraźnie ograniczył moc obowiązującą Konstytucji do powyższych założeń. W związku z tym nie powinno nawet być podnoszone zagadnienie obowiązywania noweli do Konstytucji z 2 sierpnia 1926 r., która m. in. zmieniła brzmienie art. 44 Konstytucji, wprowadzając możność wydawania przez Prezydenta Rzeczypospolitej rozporządzeń z mocą ustawy. Jeżeli mimo to Mycielski i to postanowienie Konstytucji jako obowiązujące omawia[7]), to przypisać to należy chyba przeoczeniu, zwłaszcza, że już ustawą z dnia 15 sierpnia 1944 r. ogłoszoną w Nr 1 Dz. Ustaw, unormowany został tryb wydawania przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego dekretów z mocą ustawy, co już żadną miarą nie dopuszcza możliwości obowiązywania wspomnianego postanowienia.

Samo pojęcie „podstawowych założeń" Konstytucji zostało poza tym częściowo wyjaśnione w niektórych przepisach ustawowych wydanych po Manifeście Lipcowym, mogących być uważanymi za autentyczną interpretację odnośnego postanowienia Manifestu.

W szczególności ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych mówi w art. 1 o powołaniu politycznej reprezentacji narodu „w myśl zasad Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.", a podobnie art. 31 tej ustawy mówi o mających się odbyć wyborach sejmowych „na zasadach Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.", t. j. na zasadach wyrażonych w art. 11 tej Konstytucji, — co może być uważane za autentyczną interpretację, że pojęcie podstawowych „założeń" w rozumieniu Manifestu odpowiada pojęciu podstawowych „zasad" Konstytucji.

---

[5]) „Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r." w Demokratycznym Przeglądzie Prawniczym Nr 3 z 1947 r., str. 6 i nast.

[6]) Wyjaśnienia umieszczone m Nr 9 „Państwa i Prawa" z 1947 r., str. 133

[7]) Mycielski — l. cit. str. 154 i nast.

Za konkretne wskazanie takiej podstawowej zasady można uważać przepis art. 1 ustawy z dnia 15 sierpnia 1944 r. (poz. 3 Dz. Ust.), który ustalając tryb wydawania dekretów z mocą ustawy postanawiał, że obejmuje on sprawy, „dla których unormowania przewidziana jest przez Konstytucję 1921 r. forma ustawy", z czego wypływa wniosek, że ustalony w Konstytucji marcowej zakres ustawodawstwa państwowego został w ten sposób uznany we wspomnianej ustawie za podstawową zasadę (podstawowe założenie) Konstytucji.

Z przepisów ustawy Konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. oraz z praktyki Sejmu i Rządu niejednokrotnie wynika, które z poszczególnych postanowień Konstytucji marcowej traktowane są jako normy o charakterze obowiązujących podstawowych założeń.

W szczególności ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. postanawiając w art. 3, że zakres działania Sejmu Ustawodawczego obejmuje między innymi „ustawodawstwo", nie określa bliżej tego pojęcia, podobnie, jak nie określała go wspomniana ustawa z 15 sierpnia 1944 r. Czyniła to natomiast Konstytucja marcowa, postanawiając w art. 3, że zakres ustawodawstwa państwowego obejmuje stanowienie wszlkich praw publicznych i prywatnych i sposobu ich wykonania, że nie ma ustawy bez zgody Sejmu, wyrażonej w sposób regulaminowo ustalony, że ustawa uchwalona przez Sejm zyskuje moc obowiązującą w czasie przez nią samą określonym, oraz ze rozporządzenia władzy, z których wynikają prawa lub obowiązki obywateli, mają moc obowiązującą tylko wtedy, gdy zostały wydane z upoważnienia ustawy i z powołaniem się na nią. Z brzmienia art. 4 ust. 1 Małej Konstytucji, ze stałej działalności ustawodawczej Sejmu Ustawodawczego, a także praktyki Rządu przy wydawaniu dekretów z mocą ustawy i rozporządzeń wykonawczych, wynika, że powyższa zasada konstytucyjna, ustalająca zasięg ustawodawstwa państwowego, jest ściśle przestrzegana, że zatem jest nadal przez autorytatywne czynniki uznawana za obowiązujące założenie Konstytucji marcowej.

Podobnie np. i w dziedzinie wyznaniowej wydane dotąd ustawy sejmowe i dekrety z mocą ustawy, oraz stała praktyka władz wykonawczych, dowodzą przestrzegania podstawowych zasad wyrażonych w art. 111—116 Konstytucji, jako norm obowiązujących. Dowodzi tego przestrzeganie zasady wolności sumienia i wyznania, swobody wykonywania praktyk religijnych oraz uznawania konstytucyjnych uprawnień Kościołów i związków religijnych prawnie uznanych. Dowodzi tego również przestrzeganie nadal zasad wyrażonych w art. 115 i 116 Konstytucji, normujących nadawanie związ-

kom religijnym charakteru prawnie uznanych oraz tryb ustalania stosunku Państwa do tych związków religijnych[8]).

To samo da się powiedzieć o przestrzeganych stale przez władze ustawodawcze zasadach Konstytucji, dotyczących obywatelstwa polskiego, dalej normujących sytuację prawną sędziów i gwarantujących ich niezawisłość i nieusuwalność, jako też zasadach określających prawa i obowiązki obywatelskie. Powyższe zasady zatem uznawane są niewątpliwie za obowiązujące.

Obok powyższej praktyki władz ustawodawczych dowodzącej przestrzegania poszczególnych norm Konstytucji, jako jej podstawowych zasad, doniosłą wskazówkę interpretacyjną co do zakresu owych podstawowych zasad w dziedzinie t. zw. praw obywatelskich stanowi niewątpliwie również deklaracja w przedmiocie praw i wolności obywatelskich, uchwalona dnia 22 lutego 1947 r. przez Sejm Ustawodawczy.

W deklaracji tej Sejm Ustawodawczy jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego, zadeklarował uroczyście, iż w pracach konstytucyjnych i ustawodawczych oraz przy wykonywaniu kontroli nad działalnością Rządu i ustalaniu zasadniczego kierunku polityki Państwa — będzie kontynuować realizację podstawowych praw i wolności obywatelskich, jak:

a) równość wobec prawa bez względu na narodowość, rasę, religię, płeć, pochodzenie, stanowisko lub wykształcenie,

b) nietykalność osobista, ochrona życia i mienia obywateli,

c) wolność sumienia i wolność wyznania,

d) prawo do nauki, wolność badań naukowych i ogłaszanie ich wyników oraz wolność twórczości artystycznej,

---

[8]) dekret z dnia 16 października 1945 r. o stosunku Państwa do Kościoła Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 259 Dz. Ustaw).

dekret z dnia 19 września 1946 r. o zmianie dekretu R. P. z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 304 Dz. Ust.), — już uchylony poz. 272/47 Dz. Ust.,

ustawa z dnia 4 lipca 1947 r. w sprawie zmiany dekretu R. P. z dnia 25 listopada 1936 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 272 Dz. Ust.,

dekret z dnia 5 września 1947 r. o uregulowaniu położenia prawnego Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, Kościoła Mariawickiego i Kościoła Starokatolickiego (poz. 316 Dz. Ust.)

decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 1 lutego 1946 L. dz. V. 14486/45 w sprawie prawnego uznania Polskiego Narodowego Kościoła Katolickiego decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 26 kwietnia 1946 r. L. dz. V. 2418/46 w sprawie prawnego uznania Unii Zborów Adwentystów Dnia Siódmego w Polsce.

decyzja Ministra Administracji Publicznej z dnia 4 maja 1946 r. L. dz. V. 2433/46 w sprawie prawnego uznania Polskiego Kościoła Ewangelicznych Chrześcijan Baptystów

Dodać należy, że w powyższych decyzjach Min. Adm. Publ. wyraźnie powołano się na art. 116 Konstytucji.

e) wolność prasy, słowa, stowarzyszeń, zebrań, zgromadzeń publicznych i manifestacji,
f) prawo wybierania i wybieralności do organów władzy państwowej,
g) nienaruszalność mieszkania,
h) tajemnica korespondencji oraz innych środków porozumienia,
i) prawo do wnoszenia skarg, petycji i podań do właściwych organów władzy państwowej i samorządowej,
j) prawo do pracy i wypoczynku,
k) prawo korzystanie z ubezpieczeń socjalnych,
l) opieka nad rodziną oraz nad matką i dzieckiem,
ł) ochrona zdrowia i zdolności do pracy.

Zgodnie z tą, tak w danej kwestii miarodajną, deklaracją Sejmu Ustawodawczego, te zasady Konstytucji marcowej, w których wspomniane wyżej prawa obywatelskie zostały zagwarantowane, niewątpliwie muszą być uznane za obowiązujące w myśl Manifestu Lipcowego i ustaw Konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r., podstawowe założenia powyższej Konstytucji.

Omówienia wymaga jeszcze kwestia czasu obowiązywania podstawowych założeń Konstytucji marcowej, zwłaszcza wobec wyrażonego przez Mycielskiego zapatrywania, jakoby Konstytucja ta, jako nigdy legalnie nie uchylona, legalnie obowiązywała bez przerwy.

Otóż ani Manifest Lipcowy, ani dotychczasowe praktyka ustawodawcza, bynajmniej na tym stanowisku nie stoją. Z wyrażenia użytego w Manifeście, że „Krajowa Rada Narodowa i Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego działają na podstawie Konstytucji marcowej ,jako jedynie obowiązującej konstytucji legalnej, oraz że podstawowe założenia tej konstytucji“ obowiązywać będą aż do zwołania Sejmu Ustawodawczego, który uchwali nową konstytucję, wynika jedynie, że P. K. W. N. działa na podstawie Konstytucji marcowej i że na przyszłość jej podstawowe założenia mają obowiązywać.

Mogłaby jedynie nasunąć się kwestia, czy założenia te nie straciły mocy obowiązującej z dniem zwołania Sejmu Ustawodawczego, skoro miały obowiązywać „aż do zwołania“ tego Sejmu. Ponieważ jednak niewątpliwą intencją Manifestu było wprowadzenie zasad Konstytucji marcowej do czasu uchwalenia nowej konstytucji, więc taka czysto literalna interpretacja postanowień Manifestu byłaby w tym wypadku nieuzasadniona.

Przyjąć zatem należy, że według Manifestu podstawowe założenia Konstytucji marcowej obowiązywać mają od ogłoszenia Manifestu aż do wejścia w życie nowej konstytucji, o ile oczywista nie zostaną zmienione czy uchylone przepisami ustawowymi, wydanymi po ogłoszeniu Manifestu. Ta interpretacja znajduje zarazem potwierdzenie w ustawach konstytucyjnych z lutego 1947 r., które powołując się wyraźnie na podstawowe założenia Konstytucji marco-

wej, tym samym stwierdzają ich dalszą moc obowiązującą, a jedynie w miejsce niektórych z nich wprowadzają nowe postanowienia.

Po wydaniu Manifestu Lipcowego zakres obowiązywania poszczególnych norm Konstytucji marcowej uległ zmianie. Niektóre bowiem przepisy ustawowe, a zwłaszcza postanowienia ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. (Małej Konstytucji) zakres ten rozszerzyły. W konsekwencji już nie tylko „podstawowe założenia" Konstytucji marcowej, ale także niektóre jej postanowienia, nie mające charakteru podstawowych założeń, zyskiwały moc obowiązującą na podstawie wspomnianych przepisów.

Do przepisów tych należały postanowienia art. 11, 14 i 16 ustawy z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (poz. 26 Dz. Ust. z 1946 r.), przewidujące odpowiednie stosowanie do członków Krajowej Rady Narodowej art. 21 i 22 Konstytucji marcowej odnoszących się do posłów sejmowych, do Prezydium tej Rady zaś postanowień dotyczących marszałka i wicemarszałków Sejmu, oraz powołujące się na art. 9 o organizacji i zakresie działania Najwyższej Izby Kontroli.

Powyższe postanowienia ustawy z 11 września 1944 r. stały się jednak następnie w odniesieniu do Krajowej Rady Narodowej już nieaktualne wobec jej rozwiązania, w odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli zaś — wobec odmiennego unormowania Kontroli państwowej przez Małą Konstytucję.

Podobnie ustawa z 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej (poz. 99 Dz. Ust.) stanowiła w art. 99, że zamianowanie Prezesa Rady Ministrów i Ministrów w tym Rządzie nastąpi „w trybie ustalonym w ust. 45 Konstytucji", po czym nominacja ta została w tym trybie przeprowadzona.

Poszczególne posanowienia Małej Konstytucji przewidują już w szerszej mierze stosowanie szeregu przepisów Konstytucji marcowej, nadając im wyraźnie moc obowiązującą[9]).

Ponadto z postanowień Małej Konstytucji niejednokrotnie wynika, które przepisy Konstytucji marcowej mają być uważane za nieobowiązujące, co wyłącza uważanie ich za „podstawowe

---

[9]) Należą tu następujące postanowienia:

1) art. 21, 22 i 24 Konstytucji marcowej, które w myśl art. 11 Małej Konstytucji stosuje się do posłów na Sejm Ustawodawczy.

2) art. 40, 42, 43, 44 45 ust. 1, art. 46 do 53 Konsytucji marcowej, które w myśl ar. 93 Małej Konstytucji stosuje się odpowiednio do sprawowania Urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

3) art. 44, 45 ust. 1 i 2 oraz art. 56—63 Konstytucji marcowej, które w myśl art. 19 Małej Konstytucji stosuje się odpowiednio do Rady Ministrów i Ministrów.

4) art. 51 Konstytucji marcowej, określający odpowiedzialność Prezydenta Rzeczypospolitej, który to artykuł ma zastosowanie w myśl art. 27 Małej Konstytucji, zapowiadającego powołanie przez osobną ustawę organu właściwego do orzekania w sprawach wynikających z odpowiedzialności konstytucyjnej Ministrów oraz z odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej.

założenia" tej Konstytucji. W szczególności odnosi się to do tych postanowień Małej Konstytucji:

a) które unormowały pewne zagadnienia unormowane dawniej przepisem Konstytucji marcowej, — wobec czego przepis taki tym samym utracił swoją aktualność, nawet gdyby poprzednio mógł być uważany za wyraz podstawowych założeń Konstytucji marcowej[10]), oraz

b) które wyliczając, jako mające obowiązywać, przepisy pewnego rozdziału Konstytucji marcowej, p o m i n ę ł y w tym wyliczeniu niektóre z nich, wiążące się z danym zagadnieniem, — z czego wynika, że takie pominięte przepisy nie mają być stosowane[11]).

---

[10]) Do postanowień tych należą w s z y s t k i e postanowienia Małej Konstytucji, normujące w m i e j s c e odnośnych przepisów Konstytucji marcowej sprawę ustroju i zakresu działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej.

[11]) do takich pominiętych przepisów Konstytucji marcowej należą np.: art. 23, 41, 45 ust. 3 Konstytucji marcowej.

JAN KOŚCIOŁEK

SZKOLENIE PRACOWNIKÓW.

1. Uwagi wstępne. W trudnych powojennych warunkach administracja publiczna Polski demokratycznej wykonuje zadania, znane już z okresu przedwojennego, a nadto cały szereg nowych obowiązków podyktowanych potrzebami życia państwowego. Okoliczność ta sprawia, że obecna administracja jest wielce złożona, powstały bowiem nowe resorty i gałęzie działalności administracyjnej, powiększyła się ilość pracowników administracji publicznej. Montowany w niesprzyjających warunkach aparat urzędniczy zdradza wciąż jeszcze duże braki mimo niewątpliwego postępu pod względem rzeczowości i rzetelności. Zasada podziału czynności w organizacji urzędów sprawia, że specjalizacja pracowników rozwija się wprawdzie stopniowo, lecz procesowi temu brak jest cech planowej działalności; dorywczość i improwizacja wciąż jeszcze charakteryzują tu i ówdzie organizacyjne poczynania w administracji publicznej. Fakt, że w nowej administracji publicznej conajmniej 50% stanowią pracownicy nowi, bez odpowiedniego doświadczenia i przygotowania, a dawniejszym urzędnikom nie wystarcza już zasób umiejętności z przeszłości, wysuwa na czoło sprawę szkolenia pracowników, jako jednego z najważniejszych potrzeb aktualnych, bez którego szczęśliwego rozwiązania poziom wydajności i sprawności aparatu administracyjnego nie będzie mógł odpowiadać oczekiwaniom czynników rządowych i społeczeństwa, co w rezultacie może zahamować tempo realizacji planów ogólno-państwowych.

To wszystko, co pomaga pracownikowi w osiąganiu skuteczności w jego aktualnej i przyszłej pracy za pomocą doskonalenia sposobu myślenia, działania i uzdolnień oraz prowadzi do powiększenia wiedzy ogólnej i zawodowej, podpada pod pojęcie szkolenia pracowniczego.

Skuteczność, którą mamy na myśli, nie ma charakteru abstrakcyjnego, lecz konkretne zadania, które ma dany urząd do wykonania.

Pomoc ,okazana pracownikowi, o której jest tutaj mowa, polega nie na przypadkowych poczynaniach zależnie od warunków, lecz na celowej akcji, zaplanowanej na podstawie doświadczeń i analizy potrzeb, wskazujących o co przy szkoleniu chodzi i dlaczego warto nią się zająć. Podkreślenie, że chodzi tu o pomoc, wynika stąd, że szkolenie jest możliwe jedynie wówczas, gdy szkolony będzie się uczył, jako że szkolenie jest czymś, czego nie można narzucać. Szkolenie odbywa się nie tylko w formie kursów zbiorowych; bardzo często mamy z nim do czynienia w toku codziennej pracy. Szczególnie instruowanie nowych pracowników o sposobach wykonywania danych funkcyj, wskazywanie starszym pracownikom na potrzebę zmian dotychczasowych metod i postępowania ze względu na potrzebę zwiększenia skuteczności pracy, jak również przysposobienie ich do wykonywania w przyszłości zadań trudniejszych i odpowiedzialniejszych — składają się również na szkolenie. Szkoleniem będzie też pobudzanie pracowników do występowania z wnioskami, mającymi na celu poprawę w dotychczasowym mechanizmie administracyjnym. Kto wywiera wpływ dla podniesienia morale i dyscypliny pracowników, ten także szkoli ich. Wszelkie zabiegi o lepszą kooperację i koordynację w pracy różnych jednostek administracyjnych zaliczyć należy również do akcji szkoleniowej. Tak więc szkolenie występuje w administracji w rozmaitej postaci.

2. **Odpowiedzialność za szkolenie pracowników ponoszą w pierwszym rzędzie zwierzchnicy służbowi.** Stwierdzenie to jest potrzebne, aby usunąć nieporozumienia w tym względzie. Można bowiem spotkać się z przełożonymi, sądzącymi, że szkolenie pracowników właściwie do nich nie należy i że jest to funkcja specjalna, do której wykonania należy powołać odrębne komórki organizacyjne. Ten typ kierownika winien czym prędzej zniknąć na rzecz szefa zdającego sobie sprawę, iż jednym z jego podstawowych zadań jest stałe przysposabianie podległych współpracowników. Obowiązek ten wynika stąd, że nie kto inny, jak tylko kierownik winien dbać o możliwie najlepsze wyniki pracy na powierzonym mu odcinku administracji publicznej i że jest to możliwe głównie w razie dysponowania pracownikami należycie wyszkolonymi. Wyszkolony zaś pracownik nie tylko zna istotę poruczonych mu funkcyj i drogi prowadzące do realizacji celów, lecz również umie stosować właściwe środki techniczne, zapewniające maksymalne wyniki przy minimum wysiłku i kosztów. Każdy przełożony jest instruktorem i nauczycielem swego zespołu współpracowników. Odpowiedzialność za wywiązanie się z tej roli jest ścisłą konsekwencją pozwolania go na stanowisko kierownicze.

Każdy przełożony ma dość okazyj w codziennej pracy, aby zwracać uwagę podległego personelu na niewłaściwości i niedomagania w ich działach pracy, korygować jego błędy i wskazywać właściwą drogę. Tym sposobem zwierzchnicy podciągają pracowników na coraz to wyższy poziom wyrobienia zawodowego. Odnosi się to tak

do naczelnego kierownictwa urzędu, troszczącego się z reguły przede wszystkim o wyszkolenie najbliższych współpracowników, t. j. kierowników działów, z których się urząd składa, jak i do szefów średnich i mniejszych komórek w urzędzie z większą lub mniejszą liczbowo obsadą osobową. Szkoleniem winno się objąć nie tylko wykonawczy personel. Kto wie, czy na pierwszym planie nie należałoby postawić przeszkolenia samych kierowników, aby akcji szkoleniowej nadać właściwe znaczenie i koloryt w życiu wewnętrznym administracji. Jakże często bowiem przyczyną prymitywizmu i małej sprawności aparatu administracyjnego jest nie co innego, jak niekompetencja szefa.

Przełożony, jako wychowawca i instruktor podległych mu pracowników, nastawia ich uwagę i energię we właściwym kierunku pod kątem najlepszego wykorzystania ich możliwości. Do roli tej nie nadaje się typ przełożonego-kacyka. Przełożony-wychowawca potrafi wpłynąć na współpracowników i zachęcić ich do pracy nad sobą w interesie służby i ich własnym. Zwierzchnik służbowy, nadzorując pracę w urzędzie, wkraczając ilekroć tego zachodzi potrzeba i wskazując, na czym polega błąd lub niewłaściwość i jak należy postępować — występuje w roli instruktora.

Przełożony nie tylko poucza nowo przyjętego pracownika, musi on stale instruować starszych pracowników w zakresie nowych zadań im zleconych. Instruowanie ma swoją technikę. Kierownik może odznaczać się znajomością swego działu pracy, a jednocześnie niedomagać jako nauczyciel podległego personelu. Od każdego przełożonego wymaga się, aby był na poziomie w obu kierunkach.

3. Referat (instruktor) szkoleniowy jest pomocniczym organem ułatwiającym kierownictwu wywiązanie się z jego obowiązku szkolenia pracowników. Szkolenie pracowników zwłaszcza w obecnych warunkach stanowi kapitalny problem, do którego celowego rozpracowania w każdym większym urzędzie potrzebni są specjaliści, tak umiejscowieni w strukturze urzędu, aby mogli najskuteczniej wywiązać się ze swej roli pomocników i inspiratorów w zakresie szkolenia pracowników. Z tego względu dochodzi do skutku tworzenie komórek organizacyjnych (wydział, referat), których zadaniem jest okazywanie pomocy i częściowe wyręczanie kierowników urzędów i poszczególnych działów oraz troska o prawidłowy rozwój akcji szkoleniowej. Komórki te obsadza się wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, nadającymi się do tej roli. Natomiast w średnio rozbudowanych urzędach wystarcza z reguły instruktor szkoleniowy.

Specjalne organy szkolenia pracowników mają do wykonania dwie główne funkcje. Pierwsza z nich polega na służeniu radą, inicjowaniu, planowaniu i koordynowaniu akcyj mających na celu szkolenie pracowników. Do nich należy ustalanie, jakie kroki mają być przedsiębrane, aby poprawić wyrobienie zawodowe pracowników

i służenie pomocą poszczególnym częściom urzędu i ich kierownikom w tym dziele. Czynność ta polega z reguły na popularyzowaniu samej idei szkolenia, na przekonywaniu miarodajnych czynników o konieczności oparcia się o odpowiednio zorganizowaną akcję szkoleniową, na trosce o utrzymanie jej w stanie żywym oraz na współudziale w ocenie końcowych rezultatów W tej roli personel specjalnej komórki do spraw szkolenia pracowników uzupełnia fachowych kierowników poszczególnych działów, którzy górują nad instruktorami szkoleniowymi specjalizacją w zakresie danego działu pracy.

Rzeczą specjalistów szkoleniowych jest oddziaływanie na kierowników i czynienie ich wrażliwymi na troskę o poprawę teoretycznego i praktycznego kształcenia ich podległych pracowników. Natomiast w stosunku do naczelnego kierownictwa szef komórki do spraw szkolenia jest mu pomocny w wypracowaniu planu akcji szkoleniowej w całym urzędzie (instytucji), w ustalaniu jej wytycznych, informuje je o postępie prac w tej dziedzinie i wykonuje jego zlecenia, mające na celu zapewnienie przedsiębiorstwom cech planowości, zgrania i skuteczności.

Druga funkcja polega na bezpośrednim wykonywaniu czynności o charakterze szkoleniowym. Będą to tego rodzaju czynności, które wykonać może lepiej specjalista w sprawach szkolenia, niż poszczególni kierownicy komórek organizacyjnych. Mamy na myśli przede wszystkim akcję wspólną dla kilku lub więcej działów, kiedy to, przy ich współudziale, specjalista w sprawach szkolenia przejmuje akcję w swoje ręce. Z reguły rola ta przypada wówczas, gdy zachodzi potrzeba przeprowadzenia takiego rodzaju szkolenia, który nadaje się przy zastosowaniu zasady koncentracji. Skoncentrowane szkolenie ma rację bytu jedynie wówczas, jeżeli jest sharmonizowane z odpowiedzialnością kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych za troskę o szkolenie podległych im służbowo pracowników. Mylne jest twierdzenie, że centralna komórka do spraw szkolenia może z powodzeniem wyręczyć wszystkie inne działy w omawianym zakresie i przejąć na siebie całokształt czynności i obowiązków związanych z odpowiedzialnością za stałe i celowe szkolenie i doszkalanie pracowników.

4. S z k o l e n i e p r a c o w n i k ó w p o z o s t a j e w ś c i s ł y m z w i ą z k u z i n n y m i c z y n n o ś c i a m i d z i a ł ó w s p r a w o s o b o w y c h i w o b e c t e g o n a l e ż y j e t a m o r g a n i z a c y j n i e u m i e j s c o w i ć. W urzędach (instytucjach) powołujących osobny zespół (jednostkę) do spraw szkolenia pracowników, zawsze aktualna jest kwestia, czy ją ulokować w dziale spraw osobowych, organizacyjnych lub innych, albo też utworzyć odrębny samodzielny dział z odpowiednią nazwą. Odpowiedź na to pytanie może być jedna, pod warunkiem, że dział spraw osobowych jest w istocie całością skupiającą wszystkie czynności, które do niego należą i że rola nie ogranicza się jedynie do segregowania i przechwywania akt osobowych.

Składają się na to następujące względy:

— szkolenie pracowników jest czynnością wiążącą się ze sprawą doboru pracowników (rekrutacja i selekcja), albowiem kwalifikacje (poziom i rodzaj wykształcenia i praktyka) są podstawą nie tylko przy przyjmowaniu do służby, ale i przy organizowaniu akcji szkoleniowej,

— klasyfikacja stanowisk administracyjnych stanowi pomocny instrument przy opracowywaniu planów szkolenia pod warunkiem, że ustali się w sposób wykluczający wątpliwości, jakie obowiązki przywiązane są do poszczególnych stanowisk względnie ich grup,

— coroczne kwalifikowanie pracowników (listy kwalifikacyjne) są cennym źródłem informacyjnym, sygnalizującym, który pracownik i pod jakim względem zdradza braki oraz jakie słabe strony występujące u większej liczby pracowników nakazują przedsęwzięcie właściwej akcji, w celu ich usunięcia,

— interpretacja spraw dyscyplinarnych dostarcza danych, w których komórkach organizacyjnych niedomaga nadzór i dyscyplina służbowa i zmusza do zastanowienia się nad środkami zaradczymi w formie przeszkolenia,

— przy awansowaniu pracowników bierze się również pod uwagę wysiłek pracownika w pracy nad podniesieniem poziomu przysposobienia do wykonywania obowiązków; jeżeli tedy dział spraw osobowych zajmuje się również szkoleniem pracowników, ma możność brać pod uwagę i tę okoliczność.

Na ulokowanie spraw szkolenia pracowników w dziale spraw osobowych nie ma sprzeciwu tam, gdzie dział ten ma charakter obsługowy i nie nadzorczy. Żaden z kierowników innych działów nie będzie sprzyjał inicjatywie pochodzącej z zewnątrz, gdy równorzędny w zasadzie dział forsuje ją w sposób arbitralny. Podobnie, jak i w innych przypadkach, metoda perswazji i przekonywanie o konieczności zajęcia się usunięciem niedomagań w ich własnym i całego rzędu interesie — jest wypróbowaną metodą. Stąd wynika wniosek, że nie każde biuro personalne nadaje się do przejęcia w swe ręce akcji szkoleniowej.

5. Powodzenie akcji szkoleniowej zależy od stopnia czynnego poparcia i współdziałania tych, których ona ma głównie na uwadze, t. j. samych pracowników.

Z doświadczenia wiemy, że pracownicy chętnie zapisują się na kursy, studiują podręczniki i instrukcje, gdy zdają sobie sprawę z potrzeby doskonalenia się w zawodzie urzędniczym, gdy potrzeba ta wypływa z ich osobistego przekonania, t. j. gdy oni sami pragną się uczyć. Nie jedna akcja pomyślana przez „górę", jako użyteczna, nie udała się z powodu potraktowania jej przez pracowników, jako narzuconej i jako pomysł przełożonych, obrzydzający i tak niełatwe wa-

runki życiowe urzędnika. W innych przypadkach niepowodzenie było rezultatem zastosowania wadliwej metody, odstręczającej pracowników od aktywnego i pozytywnego ustosunkowania się ich do poczynań szkoleniowych. Zwłaszcza tam, gdzie chodzi o przeszkolenie nie nowicjuszów, lecz pracowników mających za sobą jakiś czas służby, należy się liczyć z mniemaniem ich o wysokim poziomie swego przysposobienia do pracy w urzędzie, które czyni niepopularną każdą próbę wciągnięcia ich do akcji, w której oni sami mają być przedmiotem doszkalania. Z tych względów należy odrzucić każdą metodę, prowadzącą do pasywnej postawy pracowników; zaleca się natomiast wszystko to, co zapewnia czynną rolę uczestników w akcji szkoleniowej, przede wszystkim współudział w opracowywaniu planu i organizacji samej akcji. Poważną rolę odegrać mogą i winny związki zawodowe pracowników.

Aby pobudzić zainteresowanie pracowników szkoleniem, zalecają niektórzy stosowanie w charakterze bodźca zapewnienie ich o korzyściach stąd płynących, a mianowicie wyższe oceny w listach kwalifikacyjnych i lepsze szanse awansowe. Istnieje natomiast pogląd, mający sporo zwolenników, że we współzawodnictwie między pracownikami punkt ciężkości winien spoczywać na faktycznych osiągnięciach w konkretnej pracy personelu i że przy kwalifikowaniu pracowników należy większą uwagę zwrócić przede wszystkim na rezultaty i osiągnięcia w robocie codziennej, a dopiero potem na wyniki egzaminów na kursie szkoleniowym. Z tych względów odradza się stosowanie mechanicznego wynagradzania uczestników kursów szkoleniowych. Wystarczyć powinna świadomość po stronie pracowników, że przez wzięcie aktywnego udziału w akcji szkoleniowej staną się bardziej wykwalifikowanymi nie tylko do pracy na aktualnie zajmowanym stanowisku, ale i przygotowanymi do posuwania się w odpowiednim szybkim tempie na szczeble wyższe i że wobec tego zapewnią sobie powodzenie w karierze zawodowej.

Wysiłki w kierunku popularyzacji udziału pracowników w akcjach szkoleniowych rozwijają się pomyślnie w urzędach z przełożonymi służbowymi, ustosunkowującymi się pozytywnie do poczynań w tym przedmiocie. To też tam, gdzie pracownicy wyczuwają, że ich bezpośredni zwierzchnik np. odzywa się z ironią o kursach szkoleniowych, cierpi na tym prestiż zorganizowanego szkolenia i w ten sposób gasi się chęć pracowników do pracy nad sobą pod względem zawodowym.

6. **A k c j a s z k o l e n i o w a w i n n a s i ę o p i e r a ć n a z g ó r y p r z e w i d z i a n y m p l a n i e.** Przy ustaleniu programu szkolenia zachodzi potrzeba rozważenia szeregu elementów, a to:

a) cel szkolenia,

b) rodzaje pracowników, którzy mają być objęci akcją szkoleniową,

c) rodzaj i metody szkolenia,

d) kto ma zająć się akcją szkoleniową,
e) czas przeznaczony na szkolenie,
f) instruktorzy i ich przysposobienie,
g) świadectwa z odbycia przeszkolenia,
h) koszty akcji szkoleniowej.

Urzędy, nie będąc szkołami, nie mają z reguły ambicji zastępowania zakładów naukowych w zakresie szerzenia wiedzy ogólnej, ograniczają się więc głównie do przysposabiania pracowników do konkretnych czynności urzędowych, t. j. do wykształcenia praktycznego w zawodzie urzędniczym. Program szkolenia tak się konstruuje, aby wskazać pracownikom sposoby racjonalnego wykonywania obowiązków służbowych, ułatwić im zdobycie wiadomości potrzebnych do zajmowania stanowisk w administracji publicznej. Tak pomyślane szkolenie ma cele bezpośrednie i obliczone z punktu widzenia potrzeb aktualnych i przyszłościowych.

Przy ustalaniu rodzaju pracowników, podpadających przeszkoleniu, przeprowadza się analizę, polegającą na względnianiu głównie następujących okoliczności:
a) ilość pracowników,
b) klasyfikacja pod względem funkcji,
c) kwalifikacje pracowników,
d) wiek pracowników,
e) potrzeba przeszkolenia:
   — przedstawiona przez przełożonych,
   — przedstawiona przez związek zawodowy,
   — wynikająca z list kwalifikacyjnych.

Po zebraniu tych danych zaleca się odbycie konferencji z szefami zainteresowanych komórek organizacyjnych celem uzgodnienia poglądu na temat znaczenia i potrzeby przedsięwzięcia akcji szkoleniowej, przedyskutowania dotychczasowych metod postępowania w tym względzie dla wykorzystania doświadczeń z przeszłości i ustalenia, co należy przedsiębrać w pierwszym rzędzie, a co przesunąć na plan dalszy.

Przy układaniu programu należy pamiętać, że szkolenie winno być opłacalne. Jeżeli by zatem akcja szkoleniowa miała kosztować więcej niż spodziewane rezultaty, należy ją zarzucić. Z tych względów program szkoleniowy ogranicza się z reguły do konkretnych przedmiotów i odrzuca się wszystko, co nie pozostaje w bezpośrednim związku z zadaniami urzędu.

Przy układaniu programu w szczegółach kierownik komórki do spraw szkolenia ustala, gdzie jest ono najpotrzebniejsze i gdzie istnieją warunki do przeprowadzenia programu. Trzeba bowiem liczyć się z tego rodzaju trudnościami, jak:
— oderwanie pracowników od normalnej pracy na kurs może odbić się ujemnie na toku pracy urzędu,
— brak zainteresowania i współpracy szkolonych,
— duży ruch służbowy,

— niedostateczna dyscyplina pracowników,
— brak pomieszczeń,
— niejednolity poziom umysłowy pracowników.

7. Uwagi końcowe.

Na odcinku szkolenia pracowników administracyjnych trzy kwestie zasługują na podkreślenie.

W ostatnich miesiącach istnieje pęd do nauki wśród personelu administracyjnego. Tłumaczy się tym, że administracja publiczna państwa stopniowo krzepnie, wskutek czego wszystkie braki w kwalifikacjach pracowników stają się coraz bardziej widoczne. Odczuwają to przede wszystkim sami pracownicy, którzy mając zamiar utrzymać się w zawodzie urzędniczym przychodzą do przekonania, że luki w ich przysposobieniu trzeba wypełnić przez pracę nad sobą. Jest to zjawisko zdrowe i zasługujące na baczną uwagę przełożonych służbowych, w celu okazania pomocy pracownikom dążącym do uzupełnienia wiedzy zawodowej.

Pomimo wszechstronnego przekonania, że na ogół aparat administracyjny jeszcze nie domaga głównie na skutek niewystarczającego przeszkolenia, a nadto mimo oczywistości co do chęci większości personelu doskonalenia się w wykonywaniu obowiązków służbowych — w większości działów zarządu państwowego nie przedsięwzięto poważniejszych kroków, zmierzających do zaplanowania i realizacji konstruktywnie pomyślanej akcji szkoleniowej. Z drugiej strony należy stwierdzić, że nawet w tych działach, które mogą się pochwalić pewnymi osiągnięciami na tym polu, akcja szkoleniowa ma przeważnie charatker fragmentaryczny i dorywczy.

Podczas gdy na szczeblu centralnym daje się ostatnio zauważyć poważny ruch szkoleniowy, to w administracji terenowej sprawa ta przedstawia się b. niejednolicie, przyczym w niektórych okręgach administracyjnych dotychczasowy dorobek w tym względzie jest wręcz opłakany. Niewątpliwie lokalne czynniki mają na swe usprawiedliwienie nie jeden argument. Chodzi jednakże nie o poszukiwanie winowajców obecnego stanu rzeczy, lecz o wysunięcie zagadnienia na porządek dzienny prac właściwych czynników, celem zaradzenia dotkliwie odczuwanym brakom. Gdzie czynniki lokalne nie są w stanie przy pomocy własnych środków zadośćuczynić potrzebom w zakresie szkolenia, należałoby zaapelować do czynników centralnych o rozwinięcie odpowiedniej akcji z ich ramienia.

Dr. TEODOR SWINARSKI

CELE I ZADANIA ZWIĄZKU SAMOPOMOCY CHŁOPSKIEJ ORAZ ZASADY JEGO ORGANIZACJI.

Istniejący przed wojną Zwkiązek Izb i Organizacyj Rolniczych skupiał, jak już wskazuje sama jego nazwa, w jednym zrzeszeniu zarówno izby rolnicze, należące do kategorii przymusowego samorządu gospodarczego, jak również szereg dobrowolnych związków i stowarzyszeń, związanych swą pracą z rolnictwem. Z chwilą przeprowadzenia reformy rolnej większa własność ziemska, której wpływy dominowały zresztą nie tylko w dobrowolnych związkach i stowarzyszeniach, lecz także w izbach rolniczych ,przestała istnieć. Posiadana przez nią ziemia została podzielona i przeszła na własność bezrolnych i małorolnych chłopów oraz na osadników i repatriantów. Ta zasadnicza przebudowa istniejącego u nas do niedawna ustroju rolnego wywołała konieczność zorganizowania na nowych zasadach również i przedstawicielstwa zawodowego naszego rolnictwa. Powstał Związek Samopomocy Chłopskiej, jako zrzeszenie wszystkich chłopów w jednolitej organizacji zawodowej.

Związek Samopomocy Chłopskiej jest zrzeszeniem dobrowolnym, a jako stowarzyszenie zarejestrowane posiada osobowość prawną. Członkami jego mogą być wszyscy chłopi, a szczególnie małorolni i średniorolni, jako ci, którzy są najbardziej zainteresowani w pomocy wzajemnej. Ponadto mogą należeć do Związku mieszkańcy wsi nie posiadający własnych gospodarstw, lecz związani swą pracą z rolnictwem, a więc np. robotnicy rolni, a także inteligencja pracująca, której praca związana jest z wsią, jak np. nauczyciele szkół rolniczych. Związek ma więc w myśl statutu na celu skupienie w swych szeregach nie tylko wszystkich zawodowych rolników, lecz również wszystkich osób, których praca związana jest z wsią i rolnictwem. Z tak określonego statutowo celu wynika, że Związek Samopomocy Chłopskiej pomyślany jest nie tylko jako jednolita, lecz także jako j e d y n a organizacja zawodowa, reprezentująca rolnictwo we wszystkich jego gałęziach. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w postanowieniu statutu, że członkowie Związku, zamieszkali na te-

renie jednego oddziału[1]), łączyć się mogą w sekcje hodowlane dla rozwoju hodowli poszczególnych rodzajów zwierząt gospodarskich lub dla uprawy poszczególnych kultur roślinnych oraz że sekcje te reprezentowane są w zarządach powiatowych i wojewódzkich oraz w zarządzie głównym. Nie zachodzi przeto potrzeba istnienia poza Związkiem Samopomocy Chłopskiej specjalnych zrzeszeń hodowlanych w rodzaju związków hodowców koni, bydła, owiec lub świń, albo plantatorów buraków itp., które dawniej istniały jako samodzielne zrzeszenia. Dalsze potwierdzenie naszego wniosku znajdujemy w tym, że dekretem z 26 sierpnia 1946 r. o zniesieniu izb rolniczych[2]) przekazane zostały Związkowi Samopomocy Chłopskiej wszystkie zadania izb rolniczych w zakresie przedstawicielstwa i obrony interesów rolnictwa, samodzielnego przedsiębrania środków do wszechstronnego popierania rolnictwa oraz współdziałania z władzami państwowymi i samorządowymi w sprawach rolnictwa. Znosząc izby rolnicze i przekazując Związkowi niemal całkowity zakres działania tych izb z wyjątkiem tylko tych czynności, które z natury rzeczy powinny być wykonywane przez władze administracji publicznej[3]), ustawodawca utrwalił pozycję Związku Samopomocy Chłopskiej jako jedynego reprezentanta rolnictwa.

Poza zrzeszeniem wszystkich chłopów oraz przedstawicielstwem i obroną ich interesów Związek Samopomocy Chłopskiej postawił sobie za zadanie przebudowę wsi dla urzeczywistnienia ustroju rolnego, opartego na silnych, zdrowych i zdolnych do wydatnej produkcji gospodarstw chłopskich, stanowiących prywatną własność ich posiadaczy. Związek dąży więc w zakresie przebudowy ustroju rolnego do realizowania tych zasad, które znalazły wyraz w Manifeście Lipcowym i w ustawie o przeprowadzeniu reformy rolnej. Dalszymi celami Związku, ustalonymi w jego statucie, są: podniesienie dobrobytu wsi przez zwiększenie produkcji rolniczej i przemysłu rolnego, rozwój spółdzielczości, niesienie pomocy tym chłopom, którzy tej pomocy najbardziej potrzebują, wreszcie podniesienie kultury, oświaty i stanu zdrowotnego wsi. Zakres działania Związku jest więc zakrojony szeroko i obejmuje wszystkie istotne zagadnienia wsi zarówno pod kątem indywidualnym i zawodowym, jako też z punktu widzenia ogólnej gospodarki narodowej.

Cele swe i zadania Związek Samopomocy Chłopskiej osiąga przez współdziałanie z władzami administracji rządowej i samorządowej, przez współpracę ze stronnictwami politycznymi i robotniczymi

---

[1]) Terenem działania oddziałów są albo gminy albo powiaty, albo województwa. Dla sekcyj hodowlanych jako obszar ich działalności wchodzą w rachubę przede wszystkim województwa, w mniejszym już stopniu powiaty, zaś gminy chyba tylko w przypadkach wyjątkowych.

[2]) Poz. 265 Dz. Ust.

[3]) Czynności te wyliczają §§ 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przekazania czynności zniesionych izb rolniczych (poz. 357 Dz. Ust. z 1946 r.).

związkami zawodowymi, przez wykonywanie czynności zleconych mu obowiązującymi przepisami, a także przez podejmowanie samodzielnych prac we wszystkich tych dziedzinach życia wsi, które tego wymagają.

W szczególności w zakresie ogólnego współdziałania z władzami Związek występuje z wnioskami o potrzebach rolnictwa, wypowiada się w sprawach dotyczących rolnictwa oraz opiniuje projekty ustaw i rozporządzeń z dziedziny rolnictwa, a także z innych dziedzin, mających znaczenie dla rolnictwa; dalej Związek deleguje swych przedstawicieli do różnych organów doradczych i orzekających, istniejących przy władzach rządowych, jak np. do rad wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego[4]), do komisyj ziemskich[5]), do komisyj odwoławczych przy izbach skarbowych[6]) itd.; na żądanie właściwych władz lub osób zainteresowanych Związek wyznacza rzeczoznawców dla wydawania opinii, stwierdzenia stanu faktycznego i dla innych działań, wymagających wiarygodności i znajomości rzeczy w sprawach dotyczących rolnictwa; wreszcie Związek składa Ministrowi Rolnictwa i Reform Rolnych sprawozdania o stanie rolnictwa, zbierając we własnym zakresie dane statystyczne dotyczące rolnictwa, przemysłu rolnego z zagadnień wiejskich, oraz współdziała z władzami państwowymi przy wprowadzaniu zasad gospodarki planowej i opracowuje plany gospodarcze dla rolnictwa i przemysłu rolnego.

W zakresie przebudowy ustroju rolnego Związek bierze czynny udział w pracach nad dalszym przeprowadzeniem reformy rolnej, zwłaszcza nad parcelacją i komasacją, przejmując przy tym przez swoje spółdzielnie resztówki pozostałe z majątków rozparcelowanych dla zagospodarowania tych resztówek i zużytkowania ich dla celów kulturalno-oświatowych i społeczno-wychowawczych[7]) i roztaczając opiekę nad gospodarstwami, powstałymi z przebudowy ustroju rolnego. Ponadto Związek współdziała w planowaniu i przeprowadzaniu osadnictwa ludności rolniczej na Ziemiach Odzyskanych, otaczając przy tym szczególną opieką tamtejszych osadników i repatriantów.

W zakresie popierania produkcji rolniczej do Związku Samopomocy Chłopskiej należy organizowanie i popieranie hodowli zarówno roślinnej, jak i zwierzęcej oraz wykonywanie kontroli nad gospodarstwami hodowlanymi i nad produktami hodowli, do czego zalicza się w dziedzinie roślinnej produkcji hodowlanej kwalifikowanie nasion i ziemiopłodów, wprowadzanych do obrotu handlowego jako materiał uszlachetniony, w dziedzinie zaś zwierzęcej produkcji hodowlanej kwalifikowanie gospodarskich zwie-

---

[4]) Poz. 219 Dz. Ust. z 1946 r.
[5]) Poz. 340 Dz. Ust. z 1946 r.
[6]) Poz. 50 Dz. Ust. z 1947 r.
[7]) Poz. 162 Dz. Ust. z 1945 r.

rząt zarodowych i prowadzenie ksiąg zarodowych tych zwierząt. Dalej Związek organizuje i rozpowszechnia doświadczalnictwo we wszystkich gałęziach produkcji rolnej, jak również akcję ochrony roślin przed chorobami i szkodnikami oraz akcję tępienia chwastów. Tutaj też wymienić należy jako zadanie Związku organizowanie gospodarstwa leśnego w lasach, które nie przeszły na własność Państwa[8]), roztaczanie opieki nad spółkami leśnymi i organizowanie akcji zalesienia nieużytków. Przez współdziałanie w zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie nawozów sztucznych, nasion, pasz, maszyn rolniczych oraz inwentarza i innych środków produkcji rolnej, a także przez organizowanie melioracyj rolnych i przez opiekę nad spółkami wodnymi i pastwiskowymi Związek przyczynia się do podniesienia kultury rolnej i wzmożenia produkcji w gospodarstwach wiejskich. Wreszcie organizowanie przez Związek lecznictwa zwierząt gospodarskich umożliwia właścicielom gospodarstw utrzymanie tych zwierząt w należytym stanie zdrowotnym i użytkowym.

P o d n i e s i e n i u d o b r o b y t u wsi służą — poza poczynaniami Związku w zakresie produkcji rolniczej — propagowanie nowoczesnych metod gospodarki rolnej, udzielanie porad i pomocy zarówno fachowej, jak i prawnej, dalej popieranie rozwoju przemysłu rolnego, organizowanie spółdzielni chłopskich oraz otaczanie ich opieką i kontrolowanie ich działalności, a także współdziałanie przy zaspakajaniu potrzeb rolnictwa w zakresie kredytu i przy organizowaniu ubezpieczeń w rolnictwie, wreszcie organizowanie ochrony rolnictwa przed klęskami elementarnymi i pomoc udzielana gospodarstwom, dotkniętym takimi klęskami. Przez współdziałanie przy organizowaniu zbytu produktów rolniczych i przy ustalaniu cen tych produktów Związek przyczynia się do stworzenia dla gospodarstw rolnych możliwości spieniężenia swych produktów w sposób najdogodniejszy i czuwa nad opłacalnością produkcji rolniczej. Temu ostatniemu celowi służy też podejmowana przez Związek działalność przy organizowaniu rachunkowości gospodarstw rolnych, badaniu opłacalności poszczególnych gałęzi produkcji rolniczej i określaniu istotnych kosztów tej produkcji.

W zakresie p o d n i e s i e n i a o ś w i a t y wsi Związek Smapomocy Chłopskiej organizuje kursy i powołuje do życia instytucje o charakterze kulturalno-oświatowym, naukowym i badawczym, a popierając rozwój nauki i oświaty na wsi, udziela pomocy materialnej uczącej się młodzieży, współdziała z władzami państwowymi, do których zakresu działania należy zakładanie i utrzymywanie szkół rolniczych[9]), oraz szerzy oświatę pozaszkolną, wydając własne pisma i publikacje, oraz organizując i prowadząc akcję biblioteczną.

---

[8]) Na mocy dekretu z 12.XII 1944 r. o przejęciu niektórych lasów na własność Państwa (poz. 82 Dz. Ust.).

[9]) § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 17.X 1946 r. w sprawie przekazania niektórych czynności zniesionych izb rolniczych (poz. 357 Dz. Ust.).

Organizowanie przez Związek wystaw, pokazów rolniczych i wycieczek służy zarówno celom kulturalno-oświatowym, jak i celom praktycznym.

W zakresie podniesienia stanu zdrowotnego wsi Związek organizuje i prowadzi akcję zdrowia, zakładając ośrodki zdrowia, poradnie lekarskie, apteki i szpitale oraz popierając budowę urządzeń sanitarnych. Przez współdziałanie zaś z organizacjami opieki nad dzieckiem i matką oraz organizowanie i prowadzenie żłobków, dziecińców i domów sierot Związek roztacza opiekę nad najmłodszym pokoleniem wiejskim. Podniesieniu stanu zdrowotnego ludności wiejskiej służy również działalność, jaką Związek w porozumieniu z odpowiednimi czynnikami rozwija w dziedzinie wychowania fizycznego, przyczyniając się na swoim odcinku do realizowania celów, zakreślonych dekretem o powszechnym obowiązku wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego.

Dążeniem Związku jest, aby w jego pracach w poszczególnych dziedzinach brali udział nie tylko właściciele gospodarstw chłopskich, lecz by uczestniczyły w nich w jak najszerszej mierze również kobiety, a w odpowiednich dziedzinach także młodzież wiejska, dla której czynny udział w pracach Związku, a także organizacyj młodzieżowych, z którymi Związek współdziała, jest doskonałym przygotowaniem do spełniania zadań, jakie ją czekają, jako przyszłych samodzielnych gospodarzy i świadomych obywateli kraju.

Zasady organizacyjne

Struktura organizacyjna Związku Samopomocy Chłopskiej opiera się na dwóch podstawowych zasadach.

Pierwszą z tych zasad jest podporządkowanie władz wykonawczych (zarządów) komórek organizacyjnych niższego stopnia władzom wykonawczym (zarządom) komórek hierarchicznie wyżej stojących. Zasada ta znalazła wyraz w postanowieniu statutu, że skład osobowy zarządu każdej komórki organizacyjnej — z wyjątkiem oczywiście zarządu głównego — wymaga zatwierdzenia przez zarząd hierarchicznie wyższej komórki. Z tej samej zasady wypływa dalszy przepis statutu, że zarząd każdej terenowej komórki (kół gromadzkich oraz oddziałów gminnych, powiatowych i wojewódzkich) obowiązany jest do wykonywania zarządzeń wyższych władz Związku. Wreszcie zasada ta przyświeca przepisowi statutu, upoważniającemu zarząd oddziału powiatowego (za zgodą zarządu oddziału wojewódzkiego) do zawieszania w czynnościach zarówno zarządu koła gromadzkiego, jak i zarządu oddziału gminnnego w razie ich bezczynności lub działania za szkodę Związku. Z tych samych powodów zarząd oddziału wojewódzkiego (za zgodą prezydium zarządu głównego) ma prawo zawiesić w czynnościach zarząd oddziału powiatowego, a prezydium zarządu głównego — zarząd oddziału wojewódzkiego.

Ta w strukturze Związku konsekwentnie przeprowadzona zasada nadrzędności hierarchicznie wyższych ogniw organizacyjnych nad niższymi, daje gwarancję wewnętrznej spoistości i zwartości Związku oraz jednolitości jego działania.

Drugą zasadą, na której opiera się struktura organizacyjna Związku, jest zasada dominującego wpływu w organach uchwalających (zjazdach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz w zjeździe krajowym) szerokich warstw zorganizowanej w Związku ludności wiejskiej. Statut postanawia bowiem, że na zjazd gminny każde koło gromadzkie deleguje po jednym przedstawicielu na każdych dziesięciu członków koła, na zjazd powiatowy każdy oddział gminny wysyła dziesięciu delegatów, na zjazd wojewódzki każdy oddział gminny deleguje trzech, a każdy oddział powiatowy dwóch przedstawicieli, wreszcie na zjazd krajowy wszystkie oddziały gminne, powiatowe i wojewódzkie wysyłają po jednym delegacie. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że nie licząc Warszawy i Łodzi mamy 14 województw, podzielonych bez powiatów grodzkich na 273 powiaty, podczas gdy liczba gmin wiejskich przekracza cyfrę 3.000, to nawet gdyby nie w każdej gminie został zorganizowany oddział Związku, delegaci oddziałów gminnych, czyli tej podstawowej komórki organizacyjnej, która zrzesza członków Związku, przewyższają na każdym ze zjazdów pod względem liczebności wszystkich innych uczestników zjazdu. Ta liczebna przewaga przedstawicieli szerokich warstw zorganizowanej w Związku ludności wiejskiej daje jej decydujący wpływ na ogólny kierunek działalności Związku zwłaszcza na zjeździe krajowym, na którym ustalane są wytyczne działalności Związku oraz zatwierdzany jest roczny plan pracy i preliminarz budżetowy Związku.

Zwartość strukturalna i jednolitość działania w myśl ustalonych wytycznych wszystkich ogniw Związku oraz dominujący wpływ, jaki zorganizowana w oddziałach gminnych ludność wiejska posiada na ogólny kierunek działalności Związku, oto dwie zasady, leżące u podstaw jego organizacji, które są charakterstycznymi cechami Związku Samopomocy Chłopskiej.

Dr. LUDWIK BAR

KONTROLA PRAWORZĄDNOŚCI W ADMINISTRACJI W Z. S. R. R.

Zarządzanie sprawami państwowymi w Z. S. R. R. opiera się na następujących podstawowych zasadach:

1. demokratycznego centralizmu,
2. socjalistycznej praworządności,
3. socjalistycznego planowania,
4. udziału ludu pracującego w zarządzaniu sprawami publicznymi[1]).

Interesuje nas bliżej zagadnienie socjalistycznej praworządności, którą znamionują następujące cechy:

1. bezwzględne obowiązywanie socjalistycznego prawa,
2. gwarantowanie obywatelom Z. S. R. R. ich ustawowych praw i interesów,
3. realność prawa socjalistycznego,
4. równość w obliczu prawa — obywateli i organów państwowych.

Dwie pierwsze cechy wskazują elementy, które są niezbędne przy rozważaniu sprawy legalności działania administracji w ZSRR. Zasada bezwzględnego obowiązywania socjalistycznego prawa wiąże bowiem wszelkie organa państwowe i wciska ich działalność w ramy prawa. Zawiera ona zatem nakaz legalnego działania organów administracji państwowej[2]). W ścisłym związku i w zależności od nakazu przestrzegania prawa przez organa państwowe pozostaje druga cecha, która mieści w sobie gwarancje nietykalności ustawowych praw i interesów obywatela. Co do niej Marszałek Stalin stwier-

---

[1]) S. S. Studenikin — Sowietskoje Administratiwnoje Prawo — Moskwa 1945 — str. 15.

[2]) Zaznaczyć przy tej okazji należy, że dbanie o zachowanie prawa należy również do obywatela Z. S. R. R. bowiem przepis art. 130 Stalinowskiej Konstytucji głosi, że każdy obywatel Z. S. R. R. jest obowiązany przestrzegać przepisów konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, wypełniać prawa i szanować zasady socjalistycznego życia społecznego.

dził, iż Konstytucja Radziecka nie ogranicza się do formułowania praw obywatelskich, ale kładzie nacisk na zagadnienie gwarancji tych praw[3]). Stwierdzenie tego rodzaju wskazuje, iż obywatel Z. S. R. R. znajdzie właściwy środek obrony przeciw nielegalnej działalności organów administracji.

Organa administracji państwowej, ażeby postępować legalnie, muszą zachowywać następujące normy prawne:

1. Konstytucje Z. S. R. R. i Konstytucje związkowych i autonomicznych republik. Normy konstytucyjne stanowią bowiem podstawowe źródło radzieckiego prawa administracyjnego. Określają one organizację i kompetencję organów państwowych.

2. Ustawy Z. S. R. R. oraz ustawy związkowych i autonomicznych republik, które są podstawą działalności organów państwowych.

3. Dekrety Prezydium Najwyższej Rady Z. S. R. R. i prezydiów najwyższych rad związkowych i autonomicznych republik, na podstawie których są wydawane przepisy administracyjne.

4. Rozporządzenia i zarządzenia Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych Z. S. R. R.) oraz rad komisarzy ludowych związkowych i autonomicznych republik, wydane na podstawie i w celu wykonania ustaw.

Na podstawie i w celu wykonania wymienionych aktów prawodawczych — są wydawane:

a) Nakazy i instrukcje komisarzy ludowych oraz kierowników samodzielnych działów administracji oraz przewodniczących komitetów i komisji, które regulują działalność organów administracji państwowej.

b) Postanowienia i zarządzenia rad miejscowych i ich organów wykonawczo-zarządzających.

Podległe organa administracyjne mają się stosować do wydanych tą drogą nakazów, instrukcji, postanowień i zarządzeń, niezależnie od ciążącego na nich obowiązku ścisłego przestrzegania norm konstytucyjnych, ustaw oraz dekretów i rozporządzeń.

Niezachowanie przez organ administracyjny wymienionych norm prawa administracyjnego ściąga na ten organ zarzut naruszenia zasady socjalistycznej praworządności, a na sprzeczną z prawem działalność znamię nielegalności.

W celu zadośćuczynienia nakazowi zachowania legalności, akt administracyjny:

1. powinien być wydany przez organ do tego właściwy i mieścić się w granicach służących mu uprawnień,

2. nie tylko, że formalnie nie może się sprzeciwiać ustawie, ale nie może w swej istocie naruszać interesów ludu pracującego,

3. może być wydany tylko w celu określonym ustawą lub aktem organu wyższego hierarchicznie,

[3]) Stalin: Woprosy Leninizma — wyd. II, str. 518.

4. musi być wydany z zachowaniem określonego sposobu i warunków oraz w należytej formie,

5. musi być zgodny z aktami władz wyższych, a także z aktami właściwych władz miejscowych.

Następujące instytucje prawa publicznego mają zapewniać legalność działania organów administracji państwowej w Z. S. R. R.:

1. nadzór organów prokuratury,
2. zażalenie na nielegalną działalność,
3. kontrola,
4. arbitraż państwowy,
5. odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych.

Nadzór organów prokuratury.

Najważniejsze role i najrozleglejsze uprawnienia służą prokuraturze. Na niej spoczywa główny obowiązek stania na straży legalności działalności organów administracyjnych. Stanowi o tym art. 113 Stalinowskiej Konstytucji, który uprawnia i zobowiązuje Prokuratora Z. S. R. R. do dokonywania nadzoru nad dokładnym wykonaniem ustaw przez Ministerstwa (komisariaty ludowe), podległe im instytucje, władze i urzędy. Funkcje te sprawuje Prokurator Z. S. R. R. sam oraz przez podporządkowanych mu prokuratorów związkowych i autonomicznych republik, autonomicznych obwodów, krajów, okręgów i rejonów.

Działalność prokuratury ma ogromne znaczenie dzięki oparciu się na następujących zasadach:

1. skupienie w rękach Prokuratora Z. S. R. R. kierownictwa wszystkimi organami prokuratury,

2. niezaleność prokuratorów od organów miejscowej władzy,

3. prawa prokuratorów do zakładania protestu przeciw nielegalnym aktom władz państwowych.

Lenin [1]) już w 1922 r. podkreślił znaczenie prokuratury i wytyczył kierunek jej działalności, gdy mówił, iż prokurator ma dbać o to, ażeby decyzje władzy nie mijały się z prawem i przedsiębrać kroki, ażeby zrozumienie potrzeby legalności przyjęło się powszechnie.

Organizacja i kształtowanie się pozycji konstytucyjno-prawnej prokuratury w następnych latach poszło w kierunku wskazanym przez Lenina. Prokuratura stała się organem Z. S. R. R. o niezwykle dużej samodzielności i niezależności i przejęła zadanie ochrony radzieckiego porządku prawnego, a przez to i praw obywateli Z. S. R. R. [2]). Organa prokuratury rozwinęły działalność, którą ogarnęły badanie zgodności z ustawami uchwał i decyzji, wydawanych przez

[1]) Lenin — Socz. T. XXVII. Str. 298—301, Pismo Towariszu Stalinu „O Dwojnom Podczynenii i Zakonnosti".

[2]) S. Ehrlich — Zagadnienie Praworządności — Prawo i Państwo — Rok I — zeszyt 9—10, str. 34.

miejscowe rady, oraz sprawdzanie, czy ustanowione przez nie sankcje są prawem dopuszczalne.

Do ważniejszych sposobów działania prokuratury należą następujące:

1) przeglądanie odpisów nakazów, zarządzeń i innych aktów administracyjnych, nadsyłanych prokuraturze przez organa administracyjne; miejscowe rady i ich komitety wykonawcze mają obowiązek przesyłać odpisy tego rodzaju aktów w ciągu dwóch dni właściwemu organowi prokuratury;

2) sprawdzanie na miejscu nakazów i zarządzeń tych organów administracyjnych, które mają prawo stosowania egzekucji administracyjnej;

3) przeglądanie na miejscu uchwał i zarządzeń rad wiejskich i zebrań kołhozów oraz nakazów i zarządzeń administracji miejscowych przedsiębiorstw;

4) obecność przedstawicieli prokuratury na posiedzeniach komitetów wykonawczych miejscowych rad, w celu baczenia, ażeby podejmowane uchwały odpowiadały warunkom określonym w ustawodawstwie socjalistycznym.

W toku swej działalności organ prokuratury musi baczyć, ażeby nie wszedł w uprawnienia nadzorowanego organu administracyjnego, nie zaczął działać za niego, a przez to nie ściągnął na prokuraturę odpowiedzialności za dany akt administracyjny, czy działalność organu administracyjnego.

Prokuratura podejmuje sprawdzanie legalności działania organów administracyjnych:

1) z własnej inicjatywy,

2) na wniosek władz Z. S. R. R. lub związkowych i autonomicznych republik,

3) wskutek doniesienia instytucji, organizacji lub poszczególnych obywateli.

Prokurator ma obowiązek założyć protest co do każdego aktu organu administracyjnego, który:

1) jest niezgodny z ustawą lub został wydany z naruszeniem właściwości,

2) chociaż formalnie jest zgodny z ustawą, ale który w swej treści jest sprzeczny z polityką państwa.

Protest przedstawia się określonej w tym celu władzy. I tak np. protest przeciw nakazom i instrukcjom ministra (komisarza ludowego) — przedstawia się radzie komisarzy ludowych, a protest przeciw aktom kierownika przedsiębiorstwa lub instytucji — przedstawia się władzy, której przedsiębiorstwo bądź instytucja bezpośrednio podlega.

Władza, która otrzymała protest, rozpatruje go i albo uchyla zaczepiony akt administracyjny, albo oddala protest.

Jeżeli protest nie zostanie rozpatrzony w oznaczonym terminie — zawiesza się obowiązywanie zaczepionego aktu[6]).

W przypadku nieuzasadnionego — zdaniem prokuratora — oddalenia protestu, prokuratorowi służy prawo przedstawienia protestu władzy wyższej.

Zażalenia.

Jednym z najważniejszych środków obrony przeciw nielegalnym decyzjom organów administracyjnych jest prawo obywatela do złożenia zażalenia na sprzeczną z ustawą działalność organów administracyjnych oraz obowiązek właściwego organu rozpatrzenia zażaleń i podjęcia właściwych kroków.

Zażalenie na nielegalne czynności instytucji lub urzędu może złożyć obywatel, grupa obywateli, organizacja, instytucja lub urząd.

W zażaleniu należy wskazać naruszony przepis lub prawem chroniony interes.

Żalący się prosi o przywrócenie prawa i obronę jego interesu.

W Z. S. R. R. nie ogranicza się kręgu osób, które mogą złożyć zażalenie. Podobnie, nie jest ograniczony przedmiotowy zakres spraw, ani rodzaj instytucji czy urzędów, na które można składać zażalenia.

Termin, w którym zażalenie można złożyć, z reguły nie jest określony. Wyjątek stanowią zażalenia w niektórych sprawach, jak podatki, daniny.

Sprawa należytego rozpatrywania zażaleń jest przedmiotem specjalnych postanowień, wydanych w 1932 r. przez C. K. Partii i Radę Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. [2]). Podkreśla się w nich obowiązek prawidłowego załatwiania sprawy.

Obowiązują w tej mierze następujące zasady:

1. za właściwe zorganizowanie przyjmowania zażaleń oraz rozpatrzenie ich w krótkim czasie odpowiada osobiście kierownik urzędu, do którego zażalenie wpłynęło;
2. należy wyznaczyć w urzędach godziny przyjmowania zażaleń;
3. w urzędach centralnych gdzie to jest możliwe, zezwolić osobom składającym zażalenia, na wejście do urzędu bez przepustek;
4. żalącego się należy powiadomić o sposobie załatwienia zażalenia;
5. pracownicy, winni zaniedbania przy załatwianiu zażaleń, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej;
6. zażalenia mogą być rozpatrywane przez resortowo właściwe władze; zażalenie złożone władzy niewłaściwej należy skierować do władzy właściwej, powiadamiając o tym żalącego się;
7. zażalenia nie może rozstrzygać instytucja czy urząd, na którego czynność żalący się skarży;

---

[6]) SU 1921 r., Nr 71, str. 686.

[2]) „O rewolucionnoj zakonnosti".

8. obowiązują następujące terminy, wydania orzeczenia w sprawie zażalenia:

władze republik, krajów i obwodów mają wydać decyzję w ciągu miesiąca od daty złożenia zażalenia, zaś władze rejonowe i miejskie — w ciągu dwudziestu dni.

Zażalenia żołnierzy Czerwonej Armii mają być załatwiane w ciągu 15 dni, 7 dni, w zależności od tego, do jakiej władzy złożono zażalenia.

Jeżeli wskutek zażalenia uchylono decyzję, władza, której decyzję uchylono, musi sprawę ponownie rozpatrzyć i wydać nową decyzję.

Złożenie zażalenia z reguły nie wstrzymuje wykonania decyzji. Jedynie w niektórych przypadkach przewiduje się wstrzymanie wykonania decyzji. Np. złożenie w ciągu 5 dni zażalenia na nieprawne nałożenie kary administracyjnej — wstrzymuje wykonanie orzeczenia.

Postanowienie C. K. Partii i Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. z 1937 r. wprowadziło wyłom w istniejącym porządku orzekania przez władze administracyjne przez ustanowienie właściwości sądu w sprawie zajęcia majątku kołhozów, uczestników kołhozów i poszczególnych obywateli na pokrycie podatków, należności z tytułu przymusowego ubezpieczenia i dostaw (z wyjątkiem dostawy mięsa, ziemniaków, ziarna) oraz kar administracyjnych.

Kontrola.

Kontrola wykonania zadań przez organa administracyjne może być wewnętrzna lub zewnętrzna.

Wewnętrzną kontrolę sprawują organa kontrolne tego samego resortu. Mianowcie w r. 1938 ustanowiono kontrolno-inspekcyjne grupy przy ministerstwach (komisariatach ludowych) i przy kierownikach wyłączonych działów administracji.

Zewnętrzną kontrolę przeprowadzają ministerstwa (komisariaty ludowe) kontroli państwowej i podległe im organa, organa państwowej komisji planowania oraz organa specjalnej inspekcji. Ponadto funkcje kontroli zewnętrznej sprawują związki zawodowe i komisje rad.

Szczególne znaczenie w zakresie kontroli zewnętrznej ma Związkowo-republikańskie ministerstwo (Komisariat Ludowy) Kontroli Państwowej, utworzony w 1940 r. dla kontroli finansów i środków materialnych oraz nadzoru nad wypełnieniem zadań.

Posiada on swoje organa w każdym ministerstwie (komisariacie ludowym), zarządzie głównym wyłączonych działów i komitetach przy radzie komisarzy ludowych. Są to: główny kontroler, starszy kontroler, kontrolerzy i ich pomocnicy.

Ministerstwu (Komisariatowi Ludowemu) Kontroli służy prawo stosowania nagany oraz usuwania od pełnienia obowiązków tych

pracowników państwowych, którzy są winni naruszenia ustawy. Ponadto służy mu prawo żądania od pracownika pokrycia szkody materialnej, wyrządzonej państwu. Według postanowienia Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. z 1941 r. odszkodowanie tego rodzaju nie może przekraczać sumy 3-miesięcznego wynagrodzenia pracownika.

Arbitraż państwowy.

Arbitraż państwowy został ustanowiony w r. 1931 decyzją C. K. i Rady Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R. [1]) dla rozstrzygania sporów majątkowych, powstałych między instytucjami, przedsiębiorstwami państwowymi i organizacjami sektora społecznego.

Instytucja państwowego arbitrażu została powołana przy Radzie Ministrów (Komisarzy Ludowych) Z. S. R. R., przy radach komisarzy ludowych związkowych i autonomicznych republik przy krajowych i obwodowych komitetach wykonawczych.

Arbitraż państwowy nie rozpatruje sporów powstałych:

1) między organami tego samego resortu,

2. między instytucjami i przedsiębiorstwami tego samego resortu, jeżeli nie ma na to zgody wspólnego organu wyższego,

3. między bankiem państwowym a państwową instytucją lub przedsiębiorstwem,

4. w sprawie podatków i innych należności pieniężnych ściąganych w trybie niespornym,

5. w wyniku wykonania umów o przewóz kolejowy lub korzystanie z usług komunalnych,

6. co do kwoty przekraczającej: dla arbitrażu państwowego Z. S. R. R. — 50 tys. rubli, dla arbitrażu związkowej republiki — 25 tys. rubli.

Zadaniem arbitrażu jest doprowadzić strony do zgody. W razie braku zgody sprawę rozstrzyga państwowy arbiter.

Orzeczenie arbitra ma być wykonane w określonym terminie. W razie niewykonania dobrowolnie — następuje postępowanie przymusowe.

Organ, przy którym funkcjonuje arbitraż państwowy nadzoruje jego działalność i ma prawo orzeczenie arbitrażu zmienić lub spór przekazać do ponownego rozpatrzenia.

Arbitraż państwowy różni się tym od innych organów państwowych, że nie korzysta z uprawnień planowania organizacji życia gospodarczego, ani wykonywania administracji. Arbiter rozstrzyga spory wynikające z wykonywania umów, ale nie miesza się do rozpatrywania spraw, które rozstrzyga nakaz lub zarządzenie.

---

[1]) SZ 1931 r. Nr 26, art. 203.

Arbitraż resortowy jest aparatem podległym kierownikowi resortu lub działu administracji. Jego orzeczenia mogą być zmienione przez właściwy organ przełożony.

Arbiter resortowy rozstrzyga spory, wynikające na tle wykonania umów, zawartych między instytucjami i przedsiębiorstwami danego resortu. Przedmiotem arbitrażu nie mogą być spory:

1. między organem wyższym a organem mu podległym,
2. między przedsiębiorstwami i organizacjami należącymi do tego samego zjednoczenia.

Arbitraż nie może oczywiście wdawać się w sprawy rozstrzygane w trybie administracyjnym.

Odpowiedzialność funkcjonariuszy państwowych.

Funkcjonariusze państwowi dbać muszą o przestrzeganie przepisów pod grozą odpowiedzialności trojakiego rodzaju: dyscyplinarnej, karnej i materialnej.

Ogólne podstawy prawne postępowania dyscplinarnego zostały ustalone w 1929 r. [1]). Jednakże dla niektórych działów służby państwowej został ustalony specjalny tryb postępowania [2]).

Ogólne przepisy dyscyplinarne przewidują następujące kary dyscyplinarne:

1. upomnienie,
2. nagana,
3. przesunięcie na niższe stanowisko na okres nie dłuższy niż jeden rok,
4. zwolnienie ze stanowiska.

W specjalnych przepisach dyscyplinarnych, obowiązujących w niektórych działach służby, przewiduje się również karę aresztu od 3 do 20 dni.

Władzą dyscyplinarną jest ta władza, która mianowała funkcjonariusza na dane stanowisko lub władza wyższa.

Kara dyscyplinarna nie może być nałożona po upływie miesiąca od dnia ujawnienia i nie później niż sześć miesięcy od dnia naruszenia obowiązków służbowych.

Ukaranemu służy prawo złożenia w ciągu dwóch tygodni zażalenia do władzy wyższej.

Odpowiedzialność karno-sądowa pracowników państwowych jest uregułowana w Kodeksie Karnym.

---

[1]) „Ob Osnowach Disciplinarnogo Zakonodatelstwa ZSRR i Sojusnych Respublik".

[2]) SM ustawy o disciplinie raboczych i służaszczych żelaznodorożnogo transporta (SZ 1933 r., Nr 35, str. 206).

Komunalnych elektrostancij (SU 1934 r. Nr 27, str. 158), Ustaw służby ryboołownogo nadzora (SP 1938 r., Nr 17, str. 110), Położenie o gosudarstwiennoj lesnoj ochranie (SP 1939 r., Nr 5, str. 426).

Odpowiedzialność materialna funkcjonariuszy państwowych wobec obywatela lub organizacji zachodzi wtedy, gdy funkcjonariusz wyrządził szkodę wskutek złego użycia i przekroczenia władzy, przez bezczynność lub niedbałe wypełnienie obowiązków służbowych. O wysokości odszkodowania orzeka sąd.

W niektórych przypadkach ustawa nakłada na instytucje państwowe obowiązek pokrycia szkody materialnej, spowodowanej przez funkcjonariusza państwowego (np. nielegalna konfiskata lub rekwizycja, utrata przesyłki pocztowej), czyniąc jednakże zastrzeżenie, że instytucji państwowej służy prawo regresu do pracownika.

Szczegółowe studia nad każdym z wymienionych sposobów kontroli legalności aktów administracyjnych, a zwłaszcza zbadanie ich funkcjonowania w praktyce mogłoby nam dać właściwy pogląd na ich znaczenie w zakresie zawarowania praworządności. Zadaniem niniejszych rozważań było jedynie ogólne omówienie zasad gwarantujących praworządność w Z. S. R. R.

STANISŁAW DUSZNIAK

MATERIALNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEŁOŻONEGO GMINY ZA CZYNNOŚCI POWIERZONEGO MU URZĘDU.

Instytucja materialnej odpowiedzialności państwa i samorządu za szkody, spowodowane przez urzędową działalność ich organów, niezgodną z prawem lub obowiązkami służby, została wprowadzona do konstytucji marcowej (art. 121) z myślą o ochronie interesów obywatela.

Wprawdzie postanowienie to ze względu na swoje jedyne programowe znaczenie[1]) narazie praktycznie nie działa i samo przez się nie daje jeszcze obywatelowi żadnej gwarancji odszkodowawczej, to niemniej jednak zawiera w sobie taką zapowiedź wytyczającą drogę przyszłemu ustawodawstwu w tej mierze.

Do tego zaś czasu obywatel jest ze swymi roszczeniami z tego tytułu pozostawiony działaniu norm dzielnicowych zaborczych, które tę sprawę traktują fragmetarycznie, albo — jak na terenie b. zaboru rosyjskiego — o niej wogóle milczą[2]).

Konstytucja nie zajmuje się natomiast wcale sprawą szkód, jakie poniesie samo państwo lub samorząd wskutek urzędowej działalności ich własnych organów i wynagrodzenia tych szkód państwu wzgl. samorządowi.

Sprawy te muszą być zatem oceniane na zasadach bądź to ogólnych z zakresu prawa prywatnego (art. 135 kodeksu o zobowiązaniach), bądź też szczególnych przepisów prawa publicznego.

Że z roszczeń odszkodowawczych w stosunku do swoich funkcjonariuszy państwo nie rezygnuje, wskazują na to zastrzeżenia, zawar-

[1]) por. orzeczenie Izby Cywilnej Sądu Najw. z 1945 r. Nr 6.II.196/45 podane wraz z uzasadnieniem w miesięczniku „Państwo i Prawo" z r. 1946, zeszyt 1, str. 85 n.

[2]) por. W. Zylber — Wynagrodzenie szkód, spowodowanych przez działalność władz publicznych według prawa polskiego. — Warszawa 1934, tudzież J. Rosmaryn o roszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzędnika administracyjnego — Lwów 1933.

te w ustawie z r. 1922 o państwowej służbie cywilnej (art. 67 analog. 114)[3]).

Wyłączenie tych roszczeń spod orzecznictwa porządkowego i dyscyplinarnego (art. 72 i analog. 114 ustawy o państwowej służbie cywilnej) stwarza domniemanie o właściwości drogi sądowej dla ich dochodzenia z ewent. zastrzeżeniem powództwa cywilnego w toku ewent. postępowania karnego (§§ 74 i 77 k. p. k.).

Odpowiedzialność materialna wobec państwa funkcjonariuszy, nie podlegających działaniu wymienionej ustawy, których stosunek służbowy oparty jest na tytule prawa prywatnego (t. zw. pracownicy kontraktowi) musi być oceniana również według zasad tego prawa zarówno materialnego, jak i formalnego.

Te same zasady uznać należy za aktualne także i w odniesieniu do samorządu, którego prawna struktura stwarza jedynie inne przesłanki natury podmiotowej.

W stosunku bowiem do pracowników samorządowych uprawnionym do żądania odszkodowania będzie dany, poszkodowany związek samorządowy (pracodawca), jako odrębny od państwa podmiot w dziedzinie wchodzącego tu w grę prawa prywatnego.

Również to prawo, regulujące wzajemny stosunek umowny między związkiem samorządowym i jego pracownikiem, będzie miarodajne dla dochodzenia szkód, wyrządzonych temuż związkowi przez jego pracownika w związku z wykonywaniem poruczonych mu czynności urzędowych.

Odmiennie natomiast przedstawiać się będzie ta kwestia co do przełożonego gminy.

Jego stosunek do gminy nie ma charakteru prywatnego, nie jest nawet wogóle stosunkiem służbowym, a działalność jego na tym urzędzie jest natury publicznej i może być oceniana tylko według przepisów prawa publicznego.

Sprawa materialnej odpowiedzialności przełożonego gminy nie budzi żadnych wątpliwości w wypadku deliktu, ściganego na drodze karnej (dolus semper praestatur). Wówczas też proceduralny bieg sprawy zabezpiecza związane z tym roszczenia cywilne na zasadach ogólnych (§§ 74 i 77 k. p. k.).

Podstawą takiej odpowiedzialności z przestępstwa może być ponadto nie tylko wina pozytywna, wynikająca z działania (culpa Aquiliana), ale także i wina negatywna (culpa levis in non faciendo).

Poza tym wypadkiem ogólne zasady prawa obligatoryjnego nie działają w sferze prawa publicznego i nie stwarzają tytułu dla takich roszczeń, wobec czego należy uznać, że materialna odpowiedzialność przełożonego gminy zachodzi tylko wówczas, kiedy ją wyraźnie przewidują normy publiczno-prawne, którymi będą z reguły normy,

---

[3]) art. 67: „urzędników, którzy naruszają obowiązki swego stanowiska i urzędu w służbie lub poza służbą przez czyn, zaniechanie lub zaniedbanie pociąga się, niezależnie od ich odpowiedzialności karnej lub c y w i l n e j do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej“...

regulujące urzędową działalność przełożonego gminy, a więc określające zakres jego praw i obowiązków na zajmowanym urzędzie.

W obecnym stanie ustawodawstwa samorządowego, dotychczas jeszcze nie zunifikowanego, tymi normami są przepisy dzielnicowe, z których jedynie obowiązujące na obszarze b. zaboru austriackiego potraktowały sprawę z całkowitym zabezpieczeniem interesów gminy.

Otóż według wyraźnych postanowień galicyjskiej ustawy gminnej z r. 1866 w odniesieniu do gmin wiejskich (§ 64), a ustawy z r. 1889 odnośnie gmin miejskich (§ 57) wójt wzgl. burmistrz i prezydent miasta jest „za swoje czynności urzedowe odpowiedzialnym gminie" w zakresie działania własnego, a także „rządowi" w zakresie działania poruczonego.

W dalszym zaś ciągu obie wymienione ustawy postanawiają, że „pretensje g m i n y do wynagrodzenia szkód, pochodzących z odpowiedzialności orzeczonej w tym paragrafie (§§ 64 i 57 poprzednio wspomniana, przyp. mój) mają być poszukiwane zwykłą drogą prawa".

Ustawa nie uzależnia tu odpowiedzialności materialnej przełożonego gminy i obowiązku odszkodowania jej ani od rodzaju powstałej szkody, ani od przyczyny jej powstania, a więc odpowiada on za omnis culpa oczywiście poza przypadkiem, który a nemine praestatur.

Może to zatem być szkoda zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia, pozytywna (damnum emergens), jak i utracony zysk (lucrum cessans).

Podstawą jednak tej odpowiedzialności jest istnienie przyczynowego związku między wynikłą dla gminy szkodą a czynnościami urzędowymi, wzgl. obowiązkami służby przełożonego gminy.

Legitymację czynną dla dochodzenia szkody przeciw niemu, co nastąpić może jedynie na drodze sądowej, ustawa przyznaje tylko gminie.

Tego rodzaju ujęcie sprawy nasuwa pytanie, czy ustawa wogóle wyłącza p a ń s t w o od poszukiwania swych pretensji przeciw przełożonemu gminy, n. w zakresie spraw gminie zleconych, czy też to wyłączenie odnosi się tylko do drogi sądowej z pozostawieniem jednak otwartej w tym kierunku drogi administracyjnej.

Na to pytanie nie znalazłem odpowiedzi ani w dostępnej mi judykaturze, ani w praktyce administracyjnej. Zastrzeżenie omawianej odpowiedzialności „rządowi" wskazywałoby na jej charakter wyłącznie służbowy, a nie materialny, który w danym razie mógłby zachodzić tylko wobec „państwa" nie zaś wobec jego organu t. j. rządu. Gdyby jednak przyjąć tutaj pewne pomieszanie pojęć, i dopuścić, że zestawienie w jednym przypisie odpowiedzialności wobec gminy i rządu dowodzi rozumienia w tym wypadku nie rządu s. s. lecz państwa, to sądząc z milczenia b. ustawodawstwa austr. o odpowiedzialności pracowników państwowych wobec państwa w analogicznej sytuacji faktycznej, można raczej wnosić o zamiarze odstąpienia ró-

wnież i w tym wypadku od dochodzenia szkód przeciw przełożonemu gminy na rzecz państwa.

Rozumowanie takie znajdowałoby swoje uzasadnienie w tej okoliczności, że w zakresie poruczonym przełożony gminy występuje jako agent władzy państwowej, podporządkowany ściśle władzy rządowej, a ponadto, że obecna ustawa samorządowa z r. 1933 dopuszcza w ramach nadzoru tego zakresu działania prawo zastosowania przez tę władzę srodków wykonania zastępczego na koszt gminy (art. 68 ust. 1 lit. d) podobnie jak to przewidywała również ustawa gm. z r. 1866 (§ 108 ust. 2). Ta droga asekuruje zatem państwo w dostatecznej mierze przed ewent. szkodą, której materialny charakter może zachodzić tylko w istotnie wyjątkowych wypadkach, skoro czynności zlecone przełożonym gmin są ściśle natury administracyjnej a nie gospodarczej.

Poszkodowana zaś w ten sposób gmina może z kolei dochodzić swych pretensji przeciw swemu przełożonemu na omawianych zasadach wspomnianej ostatnio ustawy.

W tym stanie rzeczy można dojść do przekonania, że zastrzeżona w ustawie odpowiedzialność przełożonego gminy wobec „rządu" ma charakter raczej służbowy, aniżeli materialny.

Tryb postępowania w sprawie odpowiedzialności przełożonego gminy posiada wyczerpujące omówienie w judykaturze b. austr. Trybunału administracyjnego, który w swym obszernym na ten temat orzecznictwie przyjął za podstawę publiczno-prawny charakter stosunku gminy do jej przełożonego.

Na tej zasadzie został tam przyjęty wymóg uprzedniego ustalenia zaniedbań lub wykroczeń służbowych przełożonego, będących źródłem jego odpowiedzialności — przez samą gminę (w formie uchwały organu stanowiącego), a w toku instancji przez samorządową władzę nadzorczą. Niemniej jednak i z pominięciem tego toku instancyjnego wojewódzka władza nadzorcza (poprzednio wydział krajowy) jest władną orzec „o odpowiedzialności przełożonego gminy za szkody i straty urosłe dla gminy z powodu jego urzędowania" [4]).

Dopiero tego rodzaju postanowienia administracyjne stanowią podstawę do wytoczenia pozwu przeciw przełożonemu gminy, i do zawyrokowania przez sąd, jako forum jedynie w tym względzie właściwe, zarówno o obowiązku wynagrodzenia gminie szkody, jak i o wysokości oraz rodzaju odszkodowania.

Do tej szkody zaliczają się również koszty, urosłe w związku z czynnościami urzędowymi, podejmowanymi wskutek zaniedbania przez przełożonego gminy jego obowiązków służbowych, a więc koszty dochodzeń i inspekcji na miejscu, środków zaradczych itp. [5]).

---

[4]) Por. wyrok b. austr. Tryb. adm. z 12.VI 1894 r. L. 2692 Budw. Nr 8 034.

[5]) Tezy odnośnych wyroków b. austr. Tryb. adm., na których w tym miejscu opieram swe wywody podaje Piwocki — Zbiór ustaw i rozporządzeń adm. Wyd. II, Lwów 1909, str. 349 i n.

Ustawa nie poprzestaje na obciążeniu odpowiedzialnością wobec gminy tylko jej przełożonego, ale rozciąga ją również na identycznych zasadach i na innych członków zarządu gminnego „za zaniedbanie lub nienależyte wykonanie czynności wójta im przekazanych".

Takiego personalnego rozszerzenia odpowiedzialności nie zna jednak ustawa z r. 1889 dla miast, gdyż nie przewiduje ona delegacji czynności burmistrza wzgl. prezydenta na innych członków zarządu miejskiego, uczyniła to wprawdzie ustawa samorządowa z r. 1933 z zastrzeżeniem zgody członka zarządu miejskiego na udział w pracach bieżących (art. 52 ust. 4), co jednak nie uzasadniałoby samo przez się jego odpowiedzialności materialnej, jako wyraźnie nie statuowanej w przepisach. Przedstawione zasady ustaw galicyjskich ograniczają się oczywiście tylko do obszaru ich działania.

Na pozostałych obszarach Państwa działają w tej mierze odnośne normy dzielnicowe, które jednak nie rozbudowały omawianej odpowiedzialności przełożonego gminy tak szeroko, jak to uczyniło ustawodawstwo krajowe galicyjskie.

Ordynacja gminna z r. 1891, obowiązująca na obszerze b. zaboru pruskiego traktuje w rozpatrywanym przedmiocie jedynie o niedoborach „zachodzących w kasach i w innych działach administracji gminnej" (§ 121), a zatem o szkodzie finansowej, o której orzekać ma wydział powiatowy w charakterze władzy nadzorczej z zastrzeżeniem drogi sądowej.

Nie ma tam mowy wyraźnie o materialnej odpowiedzialności przełożonego gminy na wzór ustawy galicyjskiej.

Tak samo brak o tym wyraźnej wzmianki także i w ustawie gminnej z r. 1864, obowiązującej na obszarze b. zaboru rosyjskiego, która w osobnym aneksie (uwaga do art. 260) normuje tylko sprawę zabezpieczenia odzyskania sum, roztrwonionych przez „urzędników [6]) administracji gminnej z funduszów powierzonych im z tytułu służby".

Mowa tu zatem tylko o finansowych szkodach gminy, powstałych raczej z przestępstwa przeciw mieniu gminy i to ze stanowiska ich zabezpieczenia na majątku sprawcy, co nie wyczerpuje całości zagadnienia szkodliwych skutków niewłaściwego urzędowania przełożonego gminy. Nie nasuwa to oczywiście jego odpowiedzialności materialnej wobec gminy na obu obszarach za szkody z każdego przestępstwa, pozostającego w związku z pełnieniem powierzonych mu obowiązków urzędowych, a ściganego na drodze karnej.

---

[6]) Za „urzędników" należy uważać pracowników gminy s. largo, a więc zarówno funkcjonariuszy gminnych, jak i wójta oraz członków zarządu gminnego.

Por. uw. 6 do art. 160 ustawy gm. z r. 1964 o „Ustroju gmin wiejskich w województwach centralnych", wydanym przez Zw. Zaw. Prac. Adm. Gm. Rz. P. — Warszawa 1933, str. 29.

Dr. JERZY STAROŚCIAK

SAMORZĄD NA VII MIĘDZYNARODOWYM KONGRESIE NAUK ADMINISTRACYJNYCH

Lato bieżącego roku było okresem kongresów międzynarodowych. Kongres Nauk Administracyjnych, odbywający się w Bernie, przyniósł Polsce ten zaszczyt, że przewodniczący delegacji Polskiej prof. M. Jaroszyński wybrany został początkowo viceprzewodniczącym Kongresu, a następnie viceprezydentem Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych.

Wśród dyskutowanych na kongresie zagadnień jeden dzień obrad poświęcony został specjalnie zagadnieniom decentralizacji i samorządu.

Posiedzenie plenarne w tym dniu posiadało charakter raczej sprawozdawczy, zaznajamiający uczestników kongresu ze zmianami i zdobyczami, jakie zaszły w zakresie administracji zdecentralizowanej w przeciągu lat ostatnich.

Informacje te przynosiły o tyle cenny materiał i wskazywały na tak nieznane rozwiązania, że słusznym wydaje się choćby krótkie ich przedstawienie.

Referent generalny tego tematu prof. Puget (Francja) stwierdził we wstępie, że ustrój samorządu, stosunek jego do państwa i jego pozycja w administracji państwowej są odbiciem momentów politycznych i wyrazem koncepcji politycznych, panujących w danym kraju. Dlaczego Ameryka i Anglia mogły sobie pozwolić na tak znaczną decentralizację, jaką widzimy tam do dziś, a dlaczego Francja w ciągu XIX wieku, pomimo swej woli, centralizowała swą administrację? Zdaniem referenta przy rozstrzyganiu tego zagadnienia bezpieczeństwo granic państwowych i brak tendencji odśrodkowych w obu tych „państwach decentralizacji" niewątpliwie pierwszorzędną odgrywały rolę. Dziś, zdaniem referenta, jednostki administracji zdecentralizowanej specjalny przeżywają okres. Cechą tego okresu jest zwiększona zależność finansowa samorządu od aparatu administracji centralnej. Zależność tę wywołała zwiększająca się coraz bardziej rola momentów gospodarczych w administracji. Tej tendencji zależności gospodarczej przeciwstawia się całkowicie świadoma swych postula-

tów polityczna tendencja zachowania samodzielności i uznania własnych wartości, niezależnych ośrodków administracyjnych w kraju. Referent wskazuje przy tym na charakterystyczne zjawisko, że „parlamenty lokalne są wylęgarnią najlepszych posłów do parlamentów centralnych", którzy przeszedłszy szkołę samorządową, niewątpliwie znają jej wartość i będą istnienia swej szkoły bronić. Dla zabezpieczenia uszanowania roli jednostek zdecentralizowanych przez silniejsze władze centralistyczne, niezbędne jest powołanie specjalnego organu, który by rozstrzygał spory między państwem i samorządem. Wzmocnienie pozycji samorządu jest wyrazem wiary w człowieka, wyrazem, że nadszedł czas uznania, iż obywatel godnym jest, aby przestano nim rządzić.

Delegat Włoch zwrócił uwagę, że zagadnienie decentralizacji jest we Włoszech zarówno przez naukę, jak i przez polityków, uważane za podstawowe zagadnienie konstytucyjne. Powszechne docenianie zagadnienia i roli samorządu jest naturalną reakcją na system przedwojennej administracji włoskiej. Uznając wielką rolę, jaka przypada w administracji państwowej gminie, na pierwszy przecież plan wysuwane jest w dyskusji we Włoszech zagadnienie regionu, jako samodzielnego ośrodka, na który władze centralne powinny przelać znaczną część swych uprawnień i prawo decyzji ostatecznej. Wysuwając te koncepcje regionów, o prawach zbliżonych do autonomii, uważa się, że gmina jest zbyt drobną jednostką, aby mogła zapewnić obywatelowi pełne poczucie swobody. Poczucie to bardziej zostanie uwypuklone, gdy swoboda gminy uzupełniona zostanie swobodą regionu. Reżim Mussoliniego zniósł wybory. Wolność tych wyborów musi być przywrócona, jak i przywrócona być musi samodzielność gospodarcza gminy, gdyż zdaniem referenta „gmina jest prakomórką państwa" i to uzasadnia jej prawo do samodzielności.

Przedstawiając zagadnienia zmian dokonanych w swym państwie, delegatka Czechosłowacji dr. Palećkova wyjaśniła, że w okresie przedmonarchijskim w Czechosłowacji omal całość władzy administracyjnej spoczywała w ręku mianowanych urzędników. Jeśli nawet gminy miały pewien zakres t. zw. własnych spraw, to stały one pod tak silnym nadzorem swego powiatowego hetmana (starosty), że praktycznie samodzielność ich była nikła. Obecnie Czechosłowacja w zasadzie zarzuciła dawny system, w którym decyzja należała do czynnika urzędniczego, uspołeczniając swą administrację przez powołanie rad terenowych. Rady te powstały już w okresie konspiracyjnym, jako terenowe organy administracyjne, współpracujące z przedstawicielstwem państwa w Londynie i Moskwie. Rząd jeszcze na emigracji w Londynie wydał dekret o przejęciu przez te rady wszystkich kompetencyj władz administracji ogólnej, a ustawodawstwo wyzwolonej republiki czechosłowackiej myśl tę rozwija. Myślą przewodnią tego ustawodawstwa jest, że formalna deklaracja konstytucyjna o tym, że władza należy do narodu, winna znaleźć swoją

realizację w praktyce. Przy prawnym przeprowadzaniu tego postulatu prawodawstwo dało dużą samodzielność radom gminnym (mistni vybor), koordynacja zaś pracy tych rad zabezpieczona jest nadzorem sprawowanym przez rady powiatowe (okrestn. vybor). Nad pracami rad powiatowych czuwają z kolei rady ziemskie (zemski vybor). Dopiero te najwyższe rady otrzymują wytyczne działania z resortowych ministerstw. Organem wykonawczym „vyboru" jest „rada", która składa się z 1/3 członków vyboru. Poszczególni członkowie „rady" bądź to mają przez „vybor" przekazaną pewną swobodę decyzji, bądź też występują przed decydującym „vyborem", jako referenci do poszczególnych zagadnień. W tym systemie dawne urzędy okręgowe i ziemskie stały się urzędami właściwych vyborów. Wprawdzie straciły one prawo ostatecznej decyzji, nie mniej posiadają one decydujące znaczenie dla prawidłowości funkcjonowania administracji, jako aparat przygotowawczy i wykonawczy właściwego vyboru.

Delegat Turcji przedstawił, że Turcja posiada obecnie około 8000 gmin wiejskich i 6000 municypalności. Zarówno gminna rada, jak i kierownik jej organu wykonawczego (wójt-burmistrz) wybierani są przez głosowanie powszechne mieszkańców. Ustrój municypalności zbliża się — z zastrzeżeniem zagadnień wyborczych — bardzo do wzorów belgijskich i francuskich. Gminy obecnie znajdują się finansowo w dość trudnej sytuacji, ale też pierwsze kroki w kierunku poprawy ich bytu już zostały przedsięwzięte, a dalsze są w toku.

Z wyjaśnień delegata Grecji wynikało, że w Grecji nastąpiło w okresie powojennym znaczne rozszerzenie zakresu działania i polepszenie sytuacji finansowej samorządu. Jako charakterystyczne dla Grecji zagadnienie samorządowe, wysunięty został udział związku zawodowego pracowników samorządu terytorialnego w pracach samorządu. Związek ten mianowicie przy poparciu państwa prowadzi bardzo obszerną akcję wymiany doświadczeń pracy samorządowej oraz rozwiniętą akcję instrukcyjną, dotyczącą tak techniki pracy, jak i merytorycznych wyjaśnień w sprawach działalności samorządu. Wyniki pracy, jakie związek ten osiąga, pozwalają na znaczne złagodzenie nadzoru urzędowego i na częściowe zastąpienie tego nadzoru wyjaśnieniami i poradami związku zawodowego pracowników.

Delegaci Urugwaju, Płd. Afryki i Holandii, poza stwierdzeniem, że ze współzależności całej gospodarki społecznej wynika potrzeba zacieśnienia współpracy samorządu i administracji centralnej i że w państwach ich omawiane są możliwości wzmocnienia samodzielności samorządu i rozszerzenia zakresu jego działania, nie wnieśli momentów, które by wymagały specjalnego podkreślenia.

Ciekawą rzecz natomiast do ogólnej dyskusji wniosło oświadczenie prof. Adamowicha (delegat Austrii), że Austria otworzyła specjalny Trybunał Państwowy, powołany do rozstrzygania spraw wyborczych w gminach, sporów kompetencyjnych między poszczególnymi jednostkami samorządowymi, oraz sporów między samorządem i administracją rządową. Uzasadnieniem powołania tego Trybunału było stworzyć gwarancję legalności działania w samorządzie inną drogą, niż przez oddanie ostatecznej decyzji w tych sprawach administracji rządowej, gdyż decydowanie ostateczne przez tę administrację oznacza podporządkowanie samorządu swej supremacji, a zatem oznacza ograniczenie samodzielności i niezależności samorządowej. Do zadań tego Trybunału należy ponadto kontrola legalności zarządzeń władz administracji centralnej w kwestiach samorządowych. Działalność tego Trybunału stanowi gwarancję przeciw możliwości zmiany przez rząd ustalonego Konstytucją stanowiska samorządu w ustroju państwa.

Poza wypowiedziami innych delegatów, wśród których nie zabrakło i Polski, obrazującej ustrój polskiego samorządu i jego przemiany, zarówno referatem ustnym, jak i referatem pisemnym, na uwagę zasługują jeszcze wypowiedzi Portugalskie i Francuskie.

Delegat Portugalski podkreślił, że w Portugalii decentralizacja administracji daje się specjalnie mocno zaobserwować w sprawach gospodarki lokalnej, opieki społecznej i policji administracyjnej. Rozwój zakresu zadań samorządowych, jego ustawowych obowiązków nie szedł niestety równolegle z rozszerzeniem finansowych podstaw samorządu. Stąd też państwo musiało rozwinąć bardzo szeroko system subwencji celowych dla samorządu. Subwencje te, rozdzielane przez poszczególne ministerstwa, obejmują zwłaszcza działalność samorządu w dziedzinie melioracji, komunikacji i budowy mieszkań. Wprawdzie zaspokojenie tych potrzeb publicznych jest ustawowym obowiązkiem samorządu, ale wykonanie tego obowiązku ustawowo związane jest z zakresem faktycznie udzielonych na ten cel subwencji. Na te cele samorząd z własnych środków nie potrzebuje preliminować żadnych sum, gdyż cały zakres tej działalności finansuje państwo. W ten sposób ujmowane dotacje celowe na rzecz samorządu dochodzą do wysokości 40% ogółu wydatków samorządowych.

Jako ostatni wreszcie przedstawił zagadnienie samorządu w swym kraju delegat Francji, który stwierdził, że samorząd francuski nie doznał jeszcze tych reform, których by należało oczekiwać, aczkolwiek znaczne reformy samorządowe już nastąpiły. Za rzucające się w życiu samorządu francuskiego przyjąć można upolitycznienie się tego samorządu ze szkodą dla jego realnej pracy. Zbytni wpływ polityki na życie publiczne doprowadzi do tego, że i w wyborach samorządowych głosuje się na wysuniętych przez poszczegól-

ne partie polityków, a nie na ludzi, którzy w danym okręgu są najbardziej poważani i uznani za ludzi, którzy najbardziej nadawaliby się do kierowania sprawami miejscowymi. Stan ten uważa referent za największą bolączkę samorządu francuskiego, gdyż fakt upolitycznienia samorządu i zbyt silnego odbijania się w samorządzie politycznych rozgrywek z forum parlamentu szkodliwie wpływa na efekty pracy samorządu i na spełnianie przez jego organy jego ustawowych zadań. Trudna sytuacja finansowa państwa powoduje i trudności finansowe lokalnych związków samorządowych. W związku z tą sytuacją wysunięty został projekt, aby państwowa pomoc dla samorządu wyrażała się w formie stworzenia specjalnego funduszu pomocy samorządowi. Fundusz ten na poszczególne regiony byłby dzielony wprawdzie globalnie przez rząd, ale ostatecznego podziału jego z kontyngentu regionów między poszczególne jednostki samorządowe dokonywałaby komisja, złożona wyłącznie z przedstawicieli miejscowego samorządu. Ten sposób repartycji dawałby samorządowi gwarancję sprawiedliwego podziału funduszów między najbardziej potrzebujące samorządy i stwarzałby gwarancję, że fundusze nie będą zużyte na pomoc tym gminom, których deficyty wywołane niewłaściwą organizacją administracji. Ten sposób budowy komisji, która dysponowałaby tym funduszem. zmniejsza ponadto zależność samorządu od władz administracji rządowej.

Podane powyżej zestawienie bardziej interesujących fragmentów szeregu referatów, rzuca nieco światła na współczesne poglądy o samorządzie. Niewątpliwie, gdyby chcieć wyrobić sobie ten pogląd jedynie na podstawie podanych referatów, to pogląd ten nie byłby zgodny z rzeczywistością, gdyż wygłaszane referaty nie mogą bynajmniej uchodzić za wyraz najpoważniejszych kierunków badań samorządowych. Nie mniej już z przedstawionych poglądów dadzą się wysnuć pewne uogólnienia. Kierunki tych badań specjalnie jasno zarysowały się w trakcie obrad komisji, przygotowującej rezolucję kongresu. Tezy polskie reprezentował w pracach tej komisji prof. Rozmaryn. Przeciwstawne tendencje, jakie uwypuklały się na kongresie, dadzą się sprowadzić w zasadzie do odmienności stanowisk dwóch obozów administracyjnych, obozu bardziej tradycjonalistycznego, opierającego swe koncepcje o ustalone już szlaki myślowe i wyrobione formy konstrukcji teoretycznych i obozu, który chciałby widzieć administrację nie tyle związaną tradycyjnymi konstrukcjami myślowymi, ile administrację zbudowaną bez balastu zbędnych koncepcji teoretycznych, a bardziej opartą w możliwie dużym stopniu o zasady racjonalnej organizacji pracy i przez to bardziej zdolną do osiągania efektów praktycznych. Ta grupa uczestników kongresu stanowiła swego rodzaju „opozycję parlamentarną". Głównym filarem tej opozycji stała się pierwszy raz biorąca udział w kongresie nauk administracyjnych silna delegacja amerykańska. Fakt ten nie jest

bynajmniej dziwny, gdyż delegację tę wykształconą na wzorach administracyjnych swego kraju, razić musiały specjalnie mocne spory o „prawa prakomórek państwa“, spory o pierwszeństwo między administracją samorządową i rządową, mało aktualne w ich ojczyźnie. Wszelkie spory o teorię i o teoretyczne konstrukcje — rozpracowane zwłaszcza przez naukę administracyjną wzorującą się, lub zbliżoną do nauki niemieckiej, wydawać się musiały tej delegacji za rzucanie sobie samemu kamieni pod nogi, za „przeteoretyzowanie“ ze szkodą, bo z odwróceniem uwagi od rozważań najpotrzebniejszych, rozważań o sposobie najekonomiczniejszego i najskuteczniejszego działania administracji. Do tej też grupy zbliżało się po większej części stanowisko zajmowane przez delegację polską i część delegacji Francji.

Różnice te uwypukliły się już w samym podejściu do zasadniczego zagadnienia — uchwalenia tez kongresowych[1]). Grupa administratorów-tradycjonalistów (tak może najlepiej było nazwać pierwszą z grup przedstawionych) dążyła do ustalenia określonych uchwał kongresu w odniesieniu do zagadnień samorządowych. Kierunek administratorów-aktywistów, reprezentowany w tym wypadku przez uzgodnienie stanowiska prof. Jaroszyńskiego i prof. Rozmaryna, wysunął zagadnienie, jaki cel byłby takiej uchwały — jeśli uchwała taka nosićby miała pewne piętno dezyderatu, to względem kogo dezyderaty te musiałyby być wysuwane. Zdaniem tej grupy ograniczyćby się należało jedynie do wymiany poglądów, pozostawiając wyciągnięcie wniosków z wypowiedzi każdemu z uczestników. Kongres Nauk Administracyjnych nie może stworzyć ogólnej recepty na samorząd, bo samorząd ten musi być inny w każdym kraju i w każdym kraju wypływać musi jego pozycja z warunków gospodarczych i politycznych, w jakich dany kraj się znajduje. Teza ta, o tyle została uznana za słuszną, że skreślony został z projektu rezolucji cały szereg koncepcji, jakie wysunęła w trakcie prac komisyjnych do ogólnego przyjęcia grupa administratorów-tradycjonalistów. W miejsce tych dość szerokich tez przyjęto natomiast ustęp stwierdzający właściwie jedynie względność słuszności jednolitego traktowania zagadnienia samorzadowego w całkowicie odmiennych warunkach życia poszczególnych państw.

Poruszone tematy i przyjęte sformułowania uzupełnione być mogą zestawieniem z niektórymi tendencjami i stanem polskich badań samorządowych. O ile wyczerpanie zagadnienia, a nawet dokładniejsze jego omówienie, wymagałoby już nie artykułowanych ram, to przecież przynajmniej na bardziej charakterystyczne momenty, celowym będzie zwrócić uwagę.

[1]) Tezy kongresowe — podane zostały w numerze sierpniowym „Gazety Administracyjnej“.

Zagadnienie pierwsze — to zagadnienie zakresu badań samorządowych i ustosunkowania tych badań do rzeczywistości.

Jako wysoce charakterystyczne zjawisko wskazać tu należy wmieszanie do zagadnień ustrojowych zagadnienia finansów komunalnych. Zagadnienie to, biorąc z punktu widzenia tradycjonalnego, nie było wiązane z zagadnieniami ustroju. Połączenie tak w samych referatach, jak nawet i w konkluzjach zjazdowych zagadnienia finansów komunalnych z zagadnieniem ustrojowym przez reprezentantów tradycjonalistycznych koncepcji samorządowych i do tego w tak szerokim zakresie, że miejscami zagadnienie to przytłaczało kwestie czysto ustrojowe, jest niewątpliwym zrozumieniem konieczności rozszerzenia materiału, objętego badaniami ustrojowo-samorządowymi, jest wynikiem uznania słuszności stanowiska, że rozwiązań zagadnień ustrojowych samorządu (kwestii samodzielności i niezależności) szukać należy nie tylko w przepisach czysto ustrojowych, ale przynajmniej w równej mierze w t. zw. „realnej, funkcjonalnej samodzielności samorządu i w faktycznej swobodzie jego działania", jest zatem potwierdzeniem słuszności stanowiska zajmowanego przez polską realistyczną szkołę administracyjną stanowiska, że nie tyle forma ile efekt jej istnienia rozstrzygać winien tak o istocie, jak i o wartości znaczenia pewnej instytucji.

Fakt przyjęcia tego punktu wyjścia w rozważaniach stanowi również niewątpliwy skłon w kierunku uzgadniania wyników badań z rzeczywistością i w kierunku przystosowania badań dla możliwości praktycznego ich wykorzystania.

Zagadnienie drugie, to zagadnienie stosunku państwa do samorządu. Zagadnienie najstarsze może i najbardziej „pryncypialne" ze wszystkich t. zw. problemów samorządowych. Przy rozważaniu tego problemu uwypukliła się najbardziej może liczebna przewaga przedstawicieli szkoły tradycjonalistycznej samorządu wśród delegatów. Wypowiedzi i rozumowania wywodzące się z założenia, że gminy są prakomórkami państwa, z niewielkimi zastrzeżeniami zrównaćby można z dziewiętnastowiecznymi teoriami Rottecka o naturalnych prawach starszej od państwa gminy, lub też z teoriami Geista, traktującego samorząd, jako swego rodzaju organizację samoobrony społeczeństwa przed państwem. Nie da się zaprzeczyć, że głosy o niezbędności obrony samorządu przed państwem, głosy traktujące samorząd nie tyle jako część administracji państwowej, ile jako samodzielną komórkę administracji społecznej, którą zabezpieczyć należy i ochraniać przed ekspansywnymi tendencjami administracji publicznej były reprezentowane przez przeważającą ilość delegatów. Przewaga ilościowa delegatów, zajmujących stanowisko tego typu, była w tej dziedzinie tym bardziej uderzająca, że część delegatów wogóle w rozstrzyganiu tego zagadnienia nie była zainteresowana. Stanowisko to znalazło między innymi wyraz w żywym oddźwięku, jaki znajdowały wypowiedzi na temat sposobów obrony samorządu przed pań-

stwem. Za sukces tego kierunku przyjąć trzeba również sformułowanie wniosków ostatecznych, mówiących o „wzajemnych" stosunkach dwóch partnerów samodzielnych państwa i samorządu. W tym świetle zarówno wystąpienia czeskie, stwierdzające przezwyciężenie tej przeciwstawności, jak i w podobnym kierunku idące wypowiedzi polskie znajdowały się raczej w odosobnieniu.

Wreszcie zagadnienie ostatnie, to zgodne stwierdzenie przez uczestników Kongresu zachodzących pewnych zmian w administracji i stwierdzenie, że obecny okres jest okresem decydującym dla umiejscowienia samorządu w życiu publicznym. Wychodziło ono ze spostrzeżeń przemian form życia gospodarczego i ze stwierdzenia rozszerzenia się zadań administracji publicznej.

Przy omawianiu tego zagadnienia zmieniania się pozycji samorządu, przeoczone jednak zostało kapitalne zagadnienie wpływu, jaki wywiera tak na zakres działania samorządu, jak i na jego ustrój, ujęcie całości działalności publicznej w ramy ogólnego planu.

Prawdopodobnie szersza dyskusja na te tematy doprowadziłaby, w związku z rzuconymi myślami, do jasnego postawienia tego problemu. Niemniej wobec braku w tym przedmiocie szerszej dyskusji, zagadnienie to przeminęło raczej niezauważone. Stąd też sygnalizowane przemiany nie doczekały się swego wyjaśnienia, stwarzając wrażenie niedostatecznego ich zrozumienia. Pod tym względem polska teoria samorządowa, aczkolwiek być może problemu tego nie posiada jeszcze dostatecznie rozpracowanego, to przecież przez jasne jego postawienie i zrozumienie jego wagi niewątpliwie wyprzedza stan badań samorządowych dużej części „zagranicy".

A teraz wrażenie ogólne. Niewątpliwą linią wszystkich wypowiedzi było skupienie się wokół uznania wartości samorządu. Wszystkie wypowiedzi podkreślały znaczenie administracji samorządowej, tak z punktu widzenia politycznego — jako instytucji, przez którą jedynie może być realnie zagwarantowany udział obywatela w zarządzie publicznym, jak również z punktu widzenia zalet organizacyjnych, jakie posiada w całości administracji publicznej — administracja samorządowa. Z punktu widzenia jednak stanu polskiej literatury samorządowej, jeżeli przepracowanie zagadnienia o braku przeciwstawności samorządu i państwa, przy uznaniu samodzielności i niezależności samorządu uznać za postęp, reaktualizację myśli teoretyków tego zagadnienia z XIX wieku uznać należy raczej za objaw wskazujący na to, że polskie teorie i tocząca się w Polsce dyskusja na tematy samorządowe nie tylko nie jest opóźniona w stosunku do samorządowych koncepcji zagranicznych, a przeciwnie, że problemy stawiane w tych dyskusjach i spotykane argumenty wyprzedzają w wielu punktach stan dyskusji międzynarodowych na podobne tematy

Kierunek prowadzonych zagranicą na tematy samorządowe dyskusji wydaje się wytłumaczalny. Wyzwolenie się polityczne państw zachodniej Europy spod politycznych wpływów Niemiec i idące za

tym odrzucenie propagowanej przez narodowo-socjalistyczną teorię niemiecką koncepcji samorządu, charakteryzującego się „Beirat'ami". doprowadziło do „wolnościowo liberalnej" reakcji. W dziedzinie teorii samorządu te koncepcje polityczne, reprezentowane w dużej mierze przez teoretyków wychowanych na poglądach aktualnych przed pierwszą wojną światową, poszły o tyle łatwą drogą, że zamiast odrzuconej teorii samorządowej zbudować własną nową koncepcję samorządową, dostosowaną do odmiennych warunków życia społecznego, niż te, które istniały przed laty 30-tu, recypowały te teorie samorządowe, które były punktem wyjścia znanego rozwoju wypadków, teorie z przełomu 2-ch wieków, z nieznacznymi tylko modyfikacjami.

Na tle wypowiedzianych uwag i przedstawionych fragmentów dyskusji wydaje się nie będzie bezzasadnym optymistyczne stanowisko stwierdzające, że w toczącej się w Polsce dyskusji samorządowej, dyskusji, która niewątpliwie przybierze na intensywności w związku z pracami konstytucyjnymi i kodyfikacyjnymi, celowym jest wykorzystywanie obcych doświadczeń, ale nieuzasadnionymi byłyby myśli o niższej wartości tej dyskusji od dyskusji, jaka prowadzoną jest na podobne tematy poza Polską.

ADMINISTRACJA PUBLICZNA ZAGRANICĄ.

Projekty reform administracji szwajcarskiej.

W dyskusji, jaka toczy się obecnie w Szwajcarii na temat reform administracyjnych, wysuwane są następujące zasady planowanych reform (według „Schweizerische Verwaltungsreform“ 1947):

1) Wszelkie zmiany w administracji winny przyczynić się do u p r o s z c z e n i a funkcjonowania aparatu administracyjnego. W reformach momenty organizacji pracy administracji i uproszczenia funkcjonowania administracji winny odgrywać decydującą rolę.

2) Zmieniane winno być tylko to, co niezbędnie zmiany wymaga.

3) Odpowiedzialność indywidualna winna być podstawą organizacji administracji, gdyż odpowiedzialność zbiorowa często przestaje być odpowiedzialną (wysunięcie tego hasła właśnie przez Szwajcarię jest specjalnie charakterystyczne).

4) Sprawujące nad gminą nadzór władze kantonalne winny być dla gminy doradcą i obrońcą, a nie rozkazodawcą.

5) Administracja coraz bardziej przesiąka momentami gospodarczymi. gospodarka zaś staje się częścią administracji. Zbieżność administracji z gospodarką powodować musi zbieżność organizacyjną. Zwiększenie szybkości obrotu gospodarczego wymaga zwiększenia szybkości pracy administracji, a w szczególności skrócenia czasu przewodu administracyjnego i terminów.

6) Zobojętnienie ogółu ludności do spraw publicznych wskazuje na to, że jest ona przeciążona formalnym udziałem w życiu publicznym. Formalny udział ludności należy zmniejszyć, a zwiększyć możliwość faktycznego wpływu obywateli na postępowanie administracji.

7) Na tym samym terytorium działają częstokroć gminy wyznaniowe. ogólno-polityczne, szkolne i opiekuńcze, prowadząc odrębną gospodarkę (Politische, — Orts, — Schul, — Kirch, — Armen-Gemeinden). Niektóre gminy stanowią enklawy w terytorium innych gmin. Podział na gminy winien być uproszczony i zracjonalizowany.

8) Przeprowadzić należy jasny rozdział kompetencji poszczególnych władz.

9) Kontrola musi działać wewnątrz administracji samoczynnie (przez odpowiednio sharmonizowaną i współuzależnioną działalność poszczególnych komórek administracji). Pozwoli to na zmniejszenie rozbudowy specjalnego aparatu kontrolnego i zmniejszy możliwość nieprawidłowości w administracji.

10) O pracy i wartości każdej administracji decyduje człowiek. Należy dbać o fachowość personelu zatrudnionego w administracji i o stałe dokształcanie tego personelu.

J. Starościak

O rejestracji Stanu Cywilnego w U. S. A.

Takeśmy się zżyli z niektórymi instytucjami naszego prawa administracyjnego, że nie przychodzi nam na myśl, aby inne kraje opierały pewne działy swej administracji na zupełnie innych zasadach; obchodząc się bez takich istytucyj, które wydają się nam niezbędne z naszego punktu widzenia i które są w naszym ustroju socjalno-administracyjnym naprawdę niezbędne.

Mam tu na myśli prawidłowo zorganizowaną rejestrację stanu cywilnego i ewidencję ludności.

Wprawdzie przed 1/I 1946 r. i my mieliśmy chaos w tej dziedzinie, jednak teoretycznie i praktycznie rejestracja taka istniała. Na niej i na rejestrach mieszkańców opierała się głównie nasza statystyka bieżąca.

Tymczasem jak się np. przedstawia sprawa w tak wysoce ucywilizowanym i uprzemysłowionym kraju, jak Stany Zjednoczone Ameryki.

W kraju tym nie ma urzędów stanu cywilnego, federalnych ani stanowych, któreby prowadziły rejestr ludności stałej. W czasach normalnych ludność nie jest obowiązana zatem rejestrować się w żadnych urzędach. Dowody osobiste i paszporty do użytku na wewnątrz państwa są tam jeszcze nieznane.

W okresie ostatnich lat kilkudziesięciu poszczególne Stany wprowadziły przymusowy obowiązek prowadzenia ewidencji urodzin i zgonów. Do wykonywania tych czynności zostały powołane urzędy stanowe t. zw. „Bureau of Vital Statistics“, centralizujące się w miastach stołecznych stanowych, np. w Harrisburgu w stanie Pensylwania, a Colombus w stanie Ohio i t. d. Wpisy urodzonych i zmarłych są dokonywane na podstawie raportów otrzymywanych od lekarzy stwierdzających fakta urodzin lub zgonów. Urzędy te nie mają nic wspólnego z rejestracją ślubów lub rozwodów.

Ewidencję małżeństw w niektórych stanach prowadzi zupełnie oddzielnie sekretariat powiatowy (County Clerks Office), który wydaje zarazem pozwolenia na ich zawieranie. Wpis do rejestru zaślubionych następuje na podstawie sprawozdania otrzymywanego od osoby, która udzieliła ślubu (osoby duchowne, sędziowie), o ile osoba udzielająca ślub nie omieszka je wogóle złożyć. Przed udziele-

niem zezwolenia na zawarcie małżeństwa sekretariat powiatowy nie jest obowiązany stwierdzać z urzędu, czy kandydaci do stanu małżeńskiego posiadają przymioty prawne do zawarcia małżeństwa, o ile ich stan fizyczny i umysłowy oraz wiek nie stoją na przeszkodzie zawarciu małżeństwa. Udzielenie pozwolenia na zawarcie małżeństwa następuje na podstawie zeznań stron, złożonych wobec sekretarza powiatowego lub wobec jego zastępcy, pod przysięgą. Akt zezwolenia na ślub (Marriage License) otrzymują sami kandydaci do małżeństwa; akt ten wręczają następnie osobie mającej udzielić im ślubu, zaś po udzieleniu ślubu odnośny ksiądz czy sędzia po zaopatrzeniu aktu w podpisy, przesyła ten akt do tego urzędu (sekretariatu powiatowego), przez który pozwolenie na zawarcie małżeństwa zostało wydane.

Ewidencję rozwodów posiada jedynie ten sąd (powiatowy), w którym rozwód w danej sprawie został udzielony. W tym celu nie są prowadzone specjalne rejestry; fakt rozwodu jest tylko uwidoczniony jako wyrok w danej sprawie rozwodowej. To samo dotyczy małżeństwa unieważnionego.

Jak z powyższego wynika, poszczególne Stany nie posiadają urzędów stanowych, w których centralizowałyby się akta dotyczące małżeństw, rozwodów lub unieważnień małżeństw.

Urzędy parafialne w Stanach Zjednoczonych, bez względu na rodzaj wyznania, nie są urzędami stanu cywilnego, wobec tego akta parafialne, w stosunku do urzędów państwowych, federalnych i stanowych, mają charakter jedynie informacyjny.

Na podstawie powyższego krótkiego przeglądu i bez analizy całego ustroju administracyjnego Stanów Zjednoczonych Ameryki — trudno sobie zdać sprawę z racjonalności podobnego postawienia sprawy, a raczej tylko ułamkowego jej uregulowania. Być może, że stosownie do miejscowych warunków stan ten nie powoduje w administracji większych trudności — tak jednak dalece odbiega od tego, do czego przyzwyczailiśmy się w Europie, a raczej na kontynencie (Anglia ma instytucje specyficzne[1]), że nie możemy nań spoglądać inaczej, jak patrzymy na jakiś egzotyczny wybryk natury — tylko, że tym razem nie z zakresu świata zwierzęcego, czy roślinnego, a z zakresu prawa administracyjnego.

Jerzy Pokrzywnicki

---

[1]) Zresztą system prawny U. S. A., jak i większości krajów anglo-saskich np. (Kanada, Australia, Irlandia i inne), genezę swą zawdzięcza Anglii.

PRZEGLĄD USTAWODAWSTWA.

Dekret z 28.VI 1946 r. o odpowiedzialności karnej za odstępstwo od narodowości (poz. 237 Dz. Ust.) przewiduje, że w razie niewniesienia aktu oskarżenia w określonym terminie, osoba, która w związku z popełnieniem odstępstwa od narodowości osadzona została w miejscu odosobnienia, ma być zwolniona. Termin ten, określony początkowo na 6 miesięcy od dnia wejścia w życie dekretu, przesunięty został dekretem z 27.III 1947 r. (poz. 131 Dz. Ust.) na 31.X 1947 r., a obecnie dekretem z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 376) na 31.III 1948 r.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 378) reguluje sprawę obywatelstwa gdańszczan. Wzorując się na przepisach ustawy o obywatelstwie osób narodowości polskiej na Ziemiach Odzyskanych (poz. 106 Dz. Ust.), dekret postanawia, że prawo obywatelstwa polskiego służy każdemu, kto przed 1.IX 1939 r. miał miejsce zamieszkania na obszarze b. W. M. Gdańska, udowodnił swą polską narodowość przed komisją weryfikacyjną, uzyskał na tej podstawie stwierdzenie swej polskiej narodowości przez właściwą władzę administracji ogólnej I instancji i złożył deklarację wierności Narodowi i Państwu Polskiemu. Kto nie poddał się weryfikacji z przyczyn zasługujących na uwzględnienie, może ubiegać się o stwierdzenie jego narodowości polskiej przez władzę wspomnianą. Mieszkańcy b. W. M. Gdańska, zweryfikowani według zasad przytoczonej wyżej ustawy o obywatelskie na Ziemiach Odzyskanych, nie potrzebują poddawać się ponownej weryfikacji, choćażby nawet zamieszkali na terenie Gdańska dopiero po 31.VIII 1939 r.

Według art. 10 dekretu z 14.V 1946 r. o tymczasowym unormowaniu stosunku służbowego funkcjonariuszów państwowych (poz. 139 Dz. Ust.) władze naczelne mogą w okresie do 31.XII 1947 r. bez zachowania warunków i terminów, przewidzianych w odnośnych przepisach służbowych, zmieniać grupę uposażenia i stanowisko służbowe funkcjonariuszów państwowych, zwalniać ich od egzaminu praktycznego, przenosić w stan spoczynku i zwalniać ze służby po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu z zachowaniem nabytych praw emerytalnych. Termin ten został obecnie dekretem z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 382) przesunię-

ty na 31.XII 1948 r. z tym, że Rada Ministrów może przed tym terminem w drodze rozporządzenia postanowić o wygaśnięciu mocy obowiązującej przepisów art. 10 wspomnianego dekretu.

Według dekretu z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 384) obywatelom polskim, którzy z polecenia władz Z. S. R. R. w czasie od 22.VI 1941 r. do 16.XII 1945 r. wykonali świadczenia osobiste i przy tym doznali uszkodzenia zdrowia powodującego utratę zdolności zarobkowej, służy prawo do zaopatrzenia inwalidzkiego. Także prawo służy rodzinie, jeżeli osoba wykonująca świadczenia poniosła przy tym śmierć z powodu bezpośrednich działań wojennych.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 385) dopuszcza rehabilitację osób, które w czasie okupacji były zatrudnione w policji państwowej t. zw. policji granatowej lub w straży więziennej. O ile osoby te chcą korzystać z prawa pracy we władzach, urzędach, instytucjach i przedsiębiorstwach państwowych lub samorządowych, albo też w instytucjach prawno-publicznych, a także zachować prawo pobierania zaopatrzenia z funduszów publicznych, muszą do 28.XII 1947 r. złożyć Komisji Rehabilitacyjnej, powołanej przez Prezesa Rady Ministrów, wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego. Wniosek taki mogą również zgłosić spadkobiercy zmarłego funkcjonariusza, jeżeli wykażą interes prawny w prowadzeniu postępowania rehabilitacyjnego (np. roszczenie do zaopatrzenia emerytalnego). Osoby, które z powodu przeszkód nie do przezwyciężenia nie dotrzymały wspomnianego terminu, mogą w ciągu miesiąca po ustaniu przeszkody, nie później jednak niż do 28.X 1948 r., wnieść o przywrócenie terminu, składając jednocześnie wniosek o wszczęcie postępowania rehabilitacyjnego. Kto już zgłosił taki wniosek po myśli dotychczas obowiązujących przepisów, nie potrzebuje ponawiać tego wniosku, a orzeczenie komisji rehabilitacyjno-kwalifikacyjnej, które zapadło przed wejściem w życie dekretu, ma moc prawną także na przyszłość. Zrehabilitowane mogą być tylko te osoby, które mimo służby w policji granatowej lub w straży więziennej w czasie okupacji nie brały udziału w wystąpieniach, skierowanych przeciwko poszczególnym obywatelom lub ich grupom z racji pochodzenia, narodowości lub przekonań politycznych i nie uchybiły obowiązkowi lojalności i wierności wobec Państwa i Narodu Polskiego.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 387) normuje kwestię pracowników publicznych przebywających za granicą, uznając z mocy prawa stosunek pracy tych pracowników, którzy w dniu 28.X 1947 r. przebywają za granicą, za rozwiązany, a ich prawa nabyte z tytułu poprzedniej służby za wygasłe. Postanowienie to nie ma jednak zastosowania do tych pracowników, którzy powrócą do kraju i najdalej do dnia 28 stycznia 1948 r. zgłoszą się do pracy. Uwzględniając warunki repatriacji, Rada Mini-

strów może w drodze rozporządzeń termin ten przedłużyć. W przypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie może właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Skarbu i za zgodą Prezesa Rady Ministrów przywrócić funkcjonariuszowi, a w razie jego śmierci — pozostałej po nim żonie i dzieciom utracone prawa. Dekret nie ma oczywiście zastosowania do pracowników, którzy przebywają za granicą z tytułu swych obowiązków służbowych lub w czasie udzielonego im urlopu.

Przez ogłoszenie dekretu z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 389) nastąpiło ujednolicenie przepisów z zakresu opieki społecznej w całym kraju.

Dekret z 22.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 392) postanawia, że jeżeli akt urodzenia, małżeństwa lub zejścia obywatela polskiego sporządzony został za granicą, a uzyskanie wypisu jest niemożliwe lub połączone z poważnymi trudnościami, w szczególności ze znaczną zwłoką, ustalenie treści tego aktu nastąpić może w trybie postępowania sądowego, wszczętego na wniosek osoby, której urodzenia lub małżeństwa akt dotyczy, dalej osoby, dla której akt jest potrzebny dla wykazania praw spadkowych, wreszcie na wniosek okręgowej władzy nadzorczej nad urzędami stanu cywilnego, Prokuratorii Generalnej lub prokuratora sądu okręgowego. Sądem właściwym do ustalenia treści aktów urodzeń i zgonów jest sąd grodzki, zaś do ustalenia treści aktów małżeństwa — sąd okręgowy miejsca zamieszkania wnioskodawcy lub siedziby władzy składającej wniosek. Jeżeli związek, zawarty przez strony, nie może być uznany w Polsce jako małżeństwo, ustalenie treści aktu małżeństwa jest niedopuszczalne.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65 poz. 394) wprowadza w Bydgoszczy publiczną gospodarkę lokalami w całości, zaś w Nowym Tomyślu tylko lokalami mieszkalnymi.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z 2.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 395) uchylone zostało rozporządzenie o stowarzyszeniach służących katolickim celom religijnym i wyznaniowym (poz. 72 Dz. Ust. z 1934 r.). Uchylając te przepisy, rozporządzenie Rady Ministrów postanawia, że do tych stowarzyszeń ma zastosowanie prawo o stowarzyszeniach w całej rozciągłości.

Nowelizując rozporządzenie o doręczaniu pism sądowych przez organy gminne w postępowaniu cywilnym i karnym (poz. 549 Dz. Ust. z 1933 r.), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 10.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 65, poz. 398) ustala wynagrodzenie to w wysokości podwójnej każdorazowej opłaty pocztowej za list zwykły najniższej wagi.

Dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 402) przedłużony został do 31.XII 1948 r. termin dla składania wniosków o przy-

wrócenie posiadania majątku w trybie przewidzianym w dekrecie o majątkach opuszczonych i poniemieckich (poz. 87 Dz. Ust. z 1946 r.).

Nowela z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 404) do dekretu o wyłączeniu ze społeczeństwa polskiego osób narodowości niemieckiej (poz. 310 Dz. Ust. z 1946 r.) pozbawia obywatelstwa polskiego dzieci, których rodzice nie żyją lub są nieznani z miejsca pobytu, jeżeli dzieci te zachowaniem swym wykazują niemiecką odrębność narodową i po ukończeniu 13 roku życia wyrażą życzenie zachowania tej odrębności. Ponadto nowela ta postanawia, że pozbawienie dziecka obywatelstwa polskiego może nie nastąpić nie tylko wówczas, gdy jedno z rodziców wyrazi życzenie, aby dziecko zachowało obywatelstwo polskie, lecz także wtedy, gdy rodzicom odebrana została władza rodzicielska albo gdy dziecko wychowywane jest nie przez rodziców, lecz w instytucji społecznej lub przez osobę, która nie traci obywatelstwa.

Osoby, które podczas wojny przybrały pseudonimy wojskowe, konspiracyjne lub osłaniające, mogą w myśl dekretu o zmianie imion i nazwisk (poz. 310 Dz. Ust. z 1945 r.) do dnia 31.XII 1947 r. składać wnioski o zmianę nazwiska. Ten termin dla składania wniosków przedłużony został dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 405) do dnia 31.XII 1948 r.

Dekretem z 28.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 66, poz. 409) znowelizowana została ustawa o nadzorze nad wymiarem i poborem podatku gruntowego (poz. 224 Dz. Ust. z 1947 r.) w tym sensie że w razie uchwalenia przez Radę Ministrów obowiązku uiszczania podatku gruntowego w ziemiopłodach, podatek ten płatny jest do 1 grudnia roku podatkowego.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28.X 1947 r. o statystyce ruchu naturalnego ludności (Dz. Ust. Nr 68, poz. 422) nakazuje urzędnikom stanu cywilnego składanie powiatowej władzy administracji ogólnej kwartalnych sprawozdań imiennych o zarejestrowanych w księgach stanu cywilnego urodzeniach, małżeństwach i zgonach. Osoby, zgłaszające się do sporządzenia aktu stanu cywilnego, obowiązane są do udzielenia dodatkowo informacyj, potrzebnych do tych sprawozdań, chociażby informacje te nie podlegały wpisowi do ksiąg stanu cywilnego.

Rozporządzeniem Ministra Administracji Publicznej z 14.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 68, poz. 423) ustalone zostały opłaty za przepustki w małym ruchu granicznym z Czechosłowacją na 30 zł za przepustkę jednorazową oraz 200 zł za przepustki — stałą i gospodarczą.

Według rozporządzenia Ministra Skarbu z 24.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 68, poz. 426) wywóz za granicę złota w stanie przerobionym, platyny w postaci przerobionej i nieprzerobionej oraz kamieni szlachetnych i innych klejnotów wymaga zezwolenia Komi-

sji Dewizowej. Bez takiego zezwolenia wolno jednak przy przekraczaniu granicy na podstawie paszportu indywidualnego lub zbiorowego wywieźć jednorazowo na osobę — obrączkę, pierścionek lub sygnet z jednym kamieniem, zegarek, wieczne pióro oraz krzyżyk lub medalik z łańcuszkiem, przy przekraczaniu zaś granicy na podstawie przepustki granicznej lub podobnego dokumentu, albo na podstawie legitymacji członkowskiej związku turystycznego — obrączkę, wieczne pióro oraz krzyżyk lub medalik z łańcuszkiem.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.X 1947 r. (Dz. Ust. Nr 70, poz. 430) zmienia rozporządzenie o obowiązku uiszczenia przez niektóre gospodarstwa rolne podatku gruntowego w ziemiopłodach (poz. 296 Dz. Ust. z 1947 r.), zaliczając do równoważników zamiennych także owies.

Rozporządzenie Ministra Oświaty z 3.IX 1947 r. (Dz. Ust. Nr 70, poz. 431) wprowadza dla młodzieży do lat 18 włącznie, która nie ukończyła conajmniej 6 klas szkoły powszechnej, a nie jest zatrudniona na podstawie umowy o naukę zawodu i nie uczęszcza do żadnej szkoły, obowiązek dokształcenia się w zakresie pełnej szkoły powszechnej w szkołach dla dorosłych lub na specjalnych kursach. Dokształcanie to jest bezpłatne.

PRZEGLĄD CZASOPISM I WYDAWNICTW.

„Rada Narodowa“ — dwutygodnik (Warszawa — ul. Podchorążych 99) Nr 21 z 1 l stopada i Nr 22/23 z 1 grudnia br.

Nr 21 otwiera artykuł „Walka z analfabetyzmem“, omawiający akcję TUR-u, prowadzoną w kierunku szkolenia instruktorów na kursach oświatowych i wydawania podręczników poświęconych metodyce nauczania początkowego oraz w kierunku bezpośredniego nauczania analfabetów. Akcja ta powinna uzyskać pełne poparcie rad narodowych. W następnym artykule („Kredyty inwestycyjne dla Ziem Odzyskanych“) omawia Aleksander Stolarski sprawę przydziału kredytów inwestycyjnych niewyzyskanych w I kwartale br. dla rolników Ziem Odzyskanych oraz kredytów dla osadników, objętych akcją osiedleńczą „w“, rozprowadzanych przez Państwowy Bank Rolny. Właściwa decyzja co do przyznania tych ostatnich kredytów przysługuje prezydiom gminnych rad narodowych, które powołane są do kwalifikowania względnie opiniowania odnośnych podań o udzielanie kredytu. Dr. Jerzy Starościak w artykule „O czym należy pamiętać przy zatwierdzaniu budżetów“ zwraca uwagę na szereg aktualnych zagadnień wiążących się z pracami wydziałów powiatowych i wojewódzkich oraz prezydiów powiatowych i wojewódzkich rad narodowych, związanymi z zatwierdzeniem budżetów związków samorządowych. Dr. Marian Gajewski w artykule „Kamień Ezopa“ wskazuje na szereg spraw o znaczeniu miejscowym, które w każdej gminie powinny być przeprowadzone w interesie ogólnym, a którym rady narodowe i organa wykonawcze samorządu powinny udzielać pełnego poparcia. Resztę numeru wypełnia kronika „Z całej Polski“, dział porad prawnych oraz dział urzędowy, w którym podano szereg okólników Biura Rad Narodowych.

W Nr 22/23 (podwójnym) „Rady Narodowej“ umieszczono na wstępie artykuł „Przedstawiciele społeczeństwa w kompletach sędziowskich“, zwracający uwagę na doniosłą rolę, jaka przypada ławnikom powołanym do kompletów sędziowskich w sprawach karnych i na konieczność odpowiedniego doboru tych ławników, dostosowanego do powagi zadań, jakie mają oni do spełnienia. H. Kurkowska w artykule „Rada Narodowa Polaków we Francji“ omawia

organizację, skład społeczny i działalność tej Rady. W następnym artykule „Podatek gruntowy“ wskazano na rolę rad narodowych przy wymiarze i poborze tego podatku. Jerzy Służewski omawia postanowienia dekretu o planowej gospodarce narodowej. F. Jankowski wskazuje na zadania instruktorów gminnych Komisyj Kontroli. Z innych artykułów wymienić należy artykuł „Budżety wojewódzkiego Związku Samorządowego“, „Konferencja przewodniczących PRN i MRN w Gdańsku i Bydgoszczy“, Antoniny Spandowskiej „Budujemy mosty“ (Sochaczew, Świecie, Grudziądz). Poza tym w numerze znajdujemy, jak zwykle, kronikę „Z całej Polski“, poradnik radnego, dział porad prawnych i dział urzędowy (okólniki Biura Rad Narodowych).

„Demokratyczny Przegląd Prawniczy“ Nr 10 za październik br. Numer ten w dużej części zajmują sprawozdania z szeregu międzynarodowych Kongresów prawniczych, a to: Międzynarodowej Konsultacyjnej Konferencji Praw Człowieka, odbytej w czerwcu br. w Londynie, VIII Konferencji Międzynarodowego Biura Unifikacji Prawa Karnego, odbytej w lipcu br. w Brukseli, 2-giej Konferencji Stałej Międzynarodowej Komisji studiów represii przestępstw międzynarodowych i czynów popełnionych w interesie nieprzyjaciela — odbytej w lipcu br. w Brukseli, dalej z odbytego również w lipcu w Brukseli Kongresu Zrzeszenia Prawników Demokratów, następnie z V Międzynarodowego Zrzeszenia Prawa Karnego w Genewie (w lipcu br.), oraz z 42-go Kongresu International Law Association (ILA), odbytego we wrześniu br. w Pradze. Jak redakcja zaznaczyła w przedmowie do powyższych sprawozdań, na wszystkich powyższych konferencjach występywały problemy dotyczące likwidacji skutków ostatniej wojny oraz odrodzenia powojennego człowieka, zagwarantowania praw ludzkich, pokoju oraz bezpieczeństwa i wolności narodów i jednostek.

Poza tym numer zawiera artykuły: Dr. Jana Wasilkowskiego „Hipoteka łączna“, Leszka Lernella „Uwagi o nowelizacji i kodyfikacji prawa karnego“, oraz Henryka Świątkowskiego recenzję książki Leona Chajna „Trzy lata demokratyzacji prawa i wymiaru sprawiedliwości“. Resztę numeru zajmują: Orzecznictwo Sądu Najwyższego, przegląd czasopism zagranicznych, Kronika, oraz dział „Życie Sądownictwa“, poświęcony działalności Związku Zawodowego pracowników sądowych i prokuratorskich.

Państwo i Prawo“ Nr 10 (za październik br.). Zeszyt otwiera artykuł Dr. Manfreda Lachsa „Sprawa siedziby Organizacji Narodów Zjednoczonych“, w którym autor w związku z postanowieniem, że siedzibą tą będzie Nowy Jork, podnosi, że przy ustaleniu tej siedziby nie nadano jej charakteru eksterytorialności względnie suwerenności, koniecznej dla zapewnienia Organizacji peł-

nej możności realizowała powierzonych jej zadań. W artykule „Fikcja winy" Stanisław Stomma analizuje pojęcie winy ze stanowiska filozofii prawa karnego. Prof. Adam Vetulani w artykule „Jeden, czy dwa teksty uniwersału Połanieckiego" polemizuje z zapatrywaniem prof. St. Śreniowskiego, wyrażonym w zeszycie marcowym „Państwa i Prawa", jakoby istniały dwa różne teksty uniwersału i jakoby dopiero w drugim, zmienionym przez demokratów warszawskich, umieszczono postanowienie o wolności przesiedlania się chłopów. Autor stara się wykazać, że istniał tylko jeden tekst uniwersału. Ponadto wymienić należy artykuł Romana Łyczywka „Przepisy prawne dotyczące zagadnień ludnościowych na Ziemiach Odzyskanych". Poza tym numer zawiera dział „krytyki i sprawozdań" oraz dodatki cywilistyczny i kryminologiczny.

„Wojskowy Przegląd Prawniczy" Nr 2—3 (kwiecień — wrzesień br.).

Podwójny zeszyt tego kwartalnika prócz szeregu artykułów z dziedziny prawa karnego wojskowego zawiera artykuły: Prof. Eugeniusza Wargi „Demokracja nowego typu", prof. Karola Koranyi „Na marginesie kwestii udziału wojskowych w głosowaniu do ciał parlamentarnych" oraz ppłk. Dr. Romualda Klimowieckiego „Mała Konstytucja".

„Życie Gospodarcze" (Katowice) Nr 21 z 16—30 listopada br.

Numer przynosi szereg artykułów z różnych dziedzin życia gospodarczego. W związku z aktualnym u nas problemem wzmożenia roli spółdzielczości na terenie wsi zwrócić należy uwagę na artykuł Dr. Stefana Surzyckiego „Uspółdzielczona wieś czeska". W artykule tym autor stwierdza między innymi, że spółdzielnie czeskie zbierają z rynku rolniczego 92% zboża, 96% mleka, 100% warzyw, 100% bydła hodowlanego i 60—70% rzeźnego, oraz że wieś czeska stanowi zamknięty w ramach spółdzielczych organizm gospodarczy. Nic więc dziwnego, że mało, lub prawie nic nie mówi się w Czechosłowacji o reformie struktury spółdzielczości na wsi. Zamierzenia spółdzielców czeskich idą raczej w kierunku pogłębienia jeszcze przy pomocy istniejącego aparatu opanowania życia gospodarczego wsi i dotrzymania kroku postępowi planowej gospodarki państwa.

„Gaz, Woda i Technika Sanitarna" Nr 11 za listopad br.

Numer zawiera szereg artykułów fachowych, dotyczących wodociągów i gazowni oraz urządzeń technicznych w budynkach.

„Administracja i samorząd na Ziemiach Odzyskanych", (Poznań — Wały Jana III Nr 5) Nr 9/10.

Ostatni, podwójny numer tego miesięcznika, wydawanego przez Instytut Prawa Publicznego w Poznaniu, otwiera artykuł prof. Dr. Tadeusza Bigo „Zarząd nieruchomości na Ziemiach Odzyskanych", w którym autor omawia zarządzenie Ministerstwa

Ziem Odzyskanych z 25 lutego 1946 r., przekazujące gminom zarząd nieruchomości poniemieckich i opuszczonych, a wydane w oparciu o postanowienia dekretu z 13 listopada 1945 r. o zarządzie Ziem Odzyskanych. Józef Radzicki, wicewojewoda poznański, w artykule „Kilka uwag do projektu nowej ustawy o unifikacji prawa samorządu terytorialnego" omawia postanowienia tego projektu, opracowanego w Ministerstwie Administracji Publicznej. Mirosław Strzeliński omawia postanowienia ustawowe, odnoszące się do przekazywania własności mienia poniemieckiego (ruchomego i nieruchomego) na Ziemiach Odzyskanych.

Z innych artykułów wymienić należy artykuł Stanisława Szpytko „Egzekucja świadczeń komunalnych" (pieniężnych) Wawrzyńca Gaertnera „Targi gminne" (targi, targowiska, jarmarki), Dr. Juliana Huberta „Samorząd terytorialny w świetle nowego prawa cywilnego" (zagadnienia w związku ze spadkobraniem związków samorządu terytorialnego). Feliksa Dropińskiego, omawiający pojęcie przyczyn uzasadniających prośby o zmianę nazwiska, oraz artykuł Haliny Kurowskiej „Kilka uwag o postępowaniu przymusowym w administracji".

Ponadto numer zawiera dział orzecznictwa Sądu Najwyższego, bibliografię oraz dział porad prawnych.

„Przegląd notarialny" — organ notariatu polskiego (Warszawa, ul. Kapucyńska 6). Ukazał się Nr 12 za grudzień br.

„Społem" Nr 22 z 15 listopada br.

Z artykułów umieszczonych w numerze zwrócić należy uwagę na „Perspektywy gospodarcze spółdzielczości czechosłowackiej" Dr. Stefana Surzyckiego oraz „Spółdzielczość mieszkaniowa w Czechosłowacji" Inż. Mieczysława Dubińskiego.

WYDAWNICTWA NADESŁANE.

Mapa Polski — w skali 1:500.000.

W Nr 7/8 „Gazety Administracji" zwróciliśmy w tej rubryce uwagę na rozpoczęte przez Wojskowy Instytut Geograficzny w Warszawie wydawnictwo Mapy Polski, podnosząc dużą wartość tej mapy, a w szczególności jej dokładność i przejrzystość. Po wydaniu przed kilkoma miesiącami trzech pierwszych arkuszy mapy (Warszawa, Gdańsk, Szczecin), ukazały się ostatnio trzy dalsze arkusze, obejmujące okręgi: Łódź, Olsztyn i Lublin.

Wydawnictwo tej mapy, jedynej zresztą mapy Polski w tej skali, (1:500.000), bardzo starannie opracowanej i wykonanej wzorowo pod względem technicznym, niewątpliwie spotka się z pełnym poparciem interesowanych czynników urzędowych, społecznych i osób prywatnych, na co w zupełności zasługuje.

Fryderyk Zoll — Prawo cywilne w zarysie — opracowane przy współudziale docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego Dr. Adama Szpunara — Tom II. Prawo rzeczowe. Kraków 1947 r. Księgarnia Powszechna (Rynek Główny 41).

Rozpoczęcie tego wydawnictwa, ukazującego się w zeszytach, obejmujących poszczególne działy, sygnalizowaliśmy już w Nr 1—2 naszego pisma. po wydaniu pierwszych zeszytów.

Ostatnio otrzymaliśmy zeszyty 1 i 2, składające się na tom II wydawnictwa, obejmujący Prawo rzeczowe. Dotąd zatem wydane zostały: Tom I — zeszyt 1 Części ogólnej. Tom II Prawo rzeczowe i Tom IV Prawo familijne. Ukażą się jeszcze Zeszyt drugi tomu I i tom V — Prawo spadkowe. Tom III zaś, obejmujący Zobowiązania (opracowane przy współudziale prof. Stefana Kosińskiego), ukazał się w 1945 r.

W ten sposób wydawnictwo powyższe obejmie zarys całokształtu polskiego prawa cywilnego, ujętego w systematycznym wykładzie.

Zeszyt pierwszy (171 str.) tomu II zawiera omówienie pojęcia praw rzeczowych oraz „praw do rzeczowych podobnych", dalej traktuje o posiadaniu, o księgach wieczystych i o własności. W tym ostatnim dziale autor omawia romanistyczne pojęcie własności i daje przegląd najważniejszych zmian, jakim pojęcie to ulegało z biegiem czasu — aż do obecnej doby. Następnie autor przechodzi do omówienia treści własności i ograniczeń tego prawa przy uwzględnieniu przepisów ustawowych, wydanych w latach 1944—1946 (między innymi reformy rolnej, upaństwowienia lasów, przejęcia gruntów w obrębie m. Warszawy przez gminę, nacjonalizacji przedsiębiorstw i publicznej gospodarki lokalami). Osobny rozdział poświęcony jest omówieniu podzielności własności.

Zeszyt drugi (176 str.) Tomu II obejmuje rozdziały: nabycie własności oraz umorzenie i ochrona własności (stanowiące zakończenie działu poświęconego prawu własności), następnie zawiera dział poświęcony omówieniu „rzeczowych praw ograniczonych" (użytkowanie i służebności) i działy: o prawach zastawniczych, ciężarach realnych i prawach do rzeczowych podobnych (prawa wodne, górnicze naftowe, łowieckie, rybołówstwa) oraz t. zw. praw na dobrach niematerialnych, (prawo autorskie i własność przemysłowa). Ostatni rozdział tego działu obejmuje prawa rzeczowe, mające za przedmiot wierzytelności i energie (prąd elektryczny).

Wydawnictwo powyższe jest pierwszym omówieniem całokształtu polskiego prawa cywilnego, ujętym w system. Naukowa metoda podejścia do tematu oraz jasny i przystępny wykład uczonego tej miary, co prof. Zoll, a również współpraca docenta Uniwersytetu Jagiellońskiego Dr. Szpunara, stanowią o wartości wydawnictwa, które służyć może nietylko jako podręcznik uniwersytecki, ale które także i w praktyce prawniczej odda poważne usługi.

Rocznik Akademii Handlowej w Poznaniu za rok 1946/47 (288 str.).

Po raz drugi już po wojnie publikuje Akademia Handlowa w Poznaniu roczne sprawozdanie ze swej działalności.

Rocznik 1946/47 prócz części sprawozdawczej wypełniają prace profesorów oraz magistrów Akademii, poświęcone aktualnym zagadnieniom. Prof. A. Peretiatkowicz publikuje rozprawę o ideologicznym i prawnym charakterze O. N. Z.; prof. Fl. Barciński o bogactwach Ziem Odzyskanych; mgr. Fl. Cierniewski o przemyśle wełnianym okręgu bielskiego; mgr. J. Pantofliński o racjonalizacji obuwia i odzieży w W. Brytanii; mgr. W. Pawlikowski o kontroli w przedsiębiorstwie przemysłowym; mgr. St. Smoliński o rozwoju cen wolnorynkowych w latach 1939—1946.

Akademia Handlowa w Poznaniu jest jedyną, jak dotąd, uczelnią akademicką w Polsce, która zdobyła się po wojnie na tego rodzaju wydawnictwo, dające obraz jej żywej i rzetelnej pracy naukowej.

Rocznik Akademii Handlowej w Poznaniu powinien się znaleźć w rękach każdego, kto interesuje się życiem gospodarczym i rozwojem szkolnictwa wyższego w Polsce.

„Szybkie obliczanie list płacy". Nakł. Wydawn. **„PANTEON"** W-wa, Marszałkowska 120 (Praktyczna Biblioteka Gospodarcza).

Na półkach księgarskch ukazała się pożyteczna i praktyczna książka, mająca na celu ułatwienie obliczania list płacy we wszelkich zakładach przemysłowych, przedsiębiorstwach itp. Książka ta, to „Szybkie Obliczanie List Płacy" Stefana Gintera.

Autor w przedmowie słusznie zaznacza, że maszyny do liczenia są bardzo drogie i że ich naogół brak. Omawiana książeczka z powodzeniem zastępuje pracę kilku nawet maszyn do liczenia dzięki temu, że nie trzeba wykonywać żadnych czynności mechanicznych, a wystarczy tylko odczytać gotowe wyniki mnożeń lub dzieleń.

Przy obecnym braku wykwalifikowanych sił do pracy — książka spełnia tym większą i pożyteczniejszą role w życiu gospodarczym. Dodać należy, że książka służyć też może do codziennego użytku dla każdego, dając gotowe wyniki mnożenia i dzielenia wszelkich — nawet największych liczb.

Wygodnym i praktycznym uzupełnieniem są „Tabele przeliczeń godzin nadliczbowych" (z dodatkiem 50% i 100%) oraz tabele potrąceń podatku od wynagrodzeń (uposażeń) przy wypłatach miesięcznych i tygodniowych, z rozróżnieniem pracowników stałych i sezonowych.

Z ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO.

Podajemy poniżej tezy orzeczeń wzgl. wyroków Sądu Najwyższego, mogące mieć znaczenie dla administracji publicznej.

A.

Izby Cywilnej.

1. Obecny samorząd terytorialny, reprezentowany przez Powiatową Radę Narodową, odpowiada za zobowiązania, zaciągnięte podczas okupacji przez Powiatowy Związek Gmin odnośnie do majątku, objętego obecnie przez samorząd. Zgodnie z tym, samorząd terytorialny winien ponosić skutki wadliwości umowy, zawartej w czasie okupacji przez b. Powiatowy Związek Gmin z właścicielką domu, którą zmuszono do sprzedaży domu związkowi, gdy dom ten znajduje się obecnie w posiadaniu poniemieckiego samorządu.

(Orzeczenie z dnia 3 września 1945 r. (C. I. 241/45).

2. Na mocy przepisu kodeksu zobowiązań, dotyczących odpowiedzialności osób trzecich, a w szczególności przepisu art. 145 k. z., Państwo może ponosić odpowiedzialność, gdy czynności funkcjonariusza państwowego, niezgodne z obowiązkami służby i wyrządzające szkodę obywatelowi, mają charakter gospodarczy (por. orz. S. N. Zb. O. 181/27 i 182/27). Natomiast gdy funkcjonariusz państwowy występował w charakterze organu publicznego, wykonywującego władzę państwową (np. utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego), Państwo nie ponosi odpowiedzialności prawno majątkowej za ujemne skutki takiej działalności jego organu.

(Orzeczenie z dnia 15 września 1945 r. (C. II. 396/45).

3. Przepis art. 46 ustawy z dn. 23.III 1933 r. (Dz. U. R. P., poz. 294) nie przewiduje ogólnej, osobistej odpowiedzialności majątkowej wójta, burmistrza czy prezydenta miasta za innych członków zarządu czy funkcjonariuszy komunalnych, bez względu na własne zawinienie tych przełożonych Zawinienie takie musi polegać co najmniej na zaniedbaniu z ich strony należytego nadzoru.

(Orzeczenie z dnia 27 września 1945 r. (C. I. 42/45).

4. Decydowanie przez personel Ubezpieczalni Społecznej, składający się z okulisty i ginekologa, o konieczności zabiegu chirurgicz-

nego oraz powierzenie wykonania tego zabiegu, nie wchodzącego w zakres ginekologii, nie specjaliście chirurgowi, lecz ginekologowi i w warunkach złych w ambulatorium, przy możności odesłania chorego do szpitala, należy uznać za błędy, wypływające z wadliwej organizacji Ubezpieczalni Społecznej i uzasadniające winę i odpowiedzialność za szkodę, powstałą wskutek nieprawidłowego dokonania operacji (por. orz. S. N. Zb. O. 343/36).

(Orzeczenie z dnia 9 października 1945 r. (C. I. 204/45).

5. Kolej ma prawo przenosić odpowiedzialność na osoby trzecie jedynie za nieszczęśliwe wypadki, spowodowane winą przypadkową funkcjonariusza kolejowego lub zbiegiem okoliczności.

(Orzeczenie z dnia 31 stycznia 1945 r. (C. I. 27/45).

B.

Izby Karnej.

6. Środki zabezpieczające ustanowione w dekrecie z dnia 4.XI 1944 r. (Dz. U. R. P. poz. 54) nie wyłączają stosowania art. 100 k. k., gdyż działają one niezależnie od odpowiedzialności za ten czyn.

(Wyrok z 17 lipca 1945 r. (K. 42/45).

7. 1) Aczkolwiek sam fakt zadeklarowania przez obywatela polskiego w czasie wojny przynależności do narodowości niemieckiej, stanowi przestępstwo z art. 100 k. k., nie mniej działanie pod przymusem czy to z art. 19 k. k., czy też z art. 22 k. k. przybiera inny charakter przestępczy i może skutkować bądź uniewinnienie, bądź znacznie łagodniejszą represję karną, zwłaszcza przy przekroczeniu granic wyższej konieczności.

2) Z uwagi na przenikającą obowiązujący k. k. zasadę subiektywizmu, urojony stan wyższej konieczności prowadzić może do uznania winy nieumyślnej, przekroczenie zaś stanu wyższej konieczności oceniać i ustalać należy nie tylko pod kątem widzenia okoliczności obiektywnych, lecz również przy uwzględnieniu psychiki sprawcy.

(Wyrok z 17 lipca 1945 r. (K. 50/45).

8. Złożenie przez Polaka zgłoszenia przynależności do narodowości niemieckiej z polecenia lub zezwolenia organizacji podziemnej, walczącej z okupantem niemieckim, stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność działania odnośnie do przestępstwa z art. 100 k.k.

(Wyrok z 14 grudnia 1945 r. (K. 287/45).

9. Pod pojęcie „zarządzenia“, które nie podlega ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw R. P., a może być opublikowane bądź w Monitorze Polskim, bądź w Dziennikach Urzędowych poszczególnych ministerstw, bądź w inny sposób, podpadają tylko takie rozkazy, które nie wiążąc ogółu obywateli, obowiązują np. podwładne ministrom organy administracji państwowej w ich wewnętrznym urzędowaniu.

(Wyrok z 30 stycznia 1946 r. (K. 424/45).

10. Należyte ogłoszenie ustawy dokonywa się przez ogłoszenie jej w Dzienniku Ustaw Rz. P. Innej formy ogłoszenia nie przewiduje ani konstytucja, ani też żadna inna ustawa. O ile moc obowiązująca ustawy nie jest ograniczona w samej ustawie do ściśle określonej części Państwa, to odnosi się do całości Państwa. Fakt, że część Państwa znajduje się pod okupacją nieprzyjacielską, ma tylko ten skutek, że przepisy wydanej ustawy nie mogą być tymczasowo stosowane, niemniej moc prawna wydanej ustawy rozciąga się także na obszar okupowany, gdyż przez fakt okupacji suwerenność Państwa jest ograniczona tylko faktycznie, a nie prawnie. To też o ile chodzi o obszar okupowany, to wydane przez uprawniony czynnik ustawodawczy ustawy wchodziły w zastosowanie siłą rzeczy z chwilą uwalniania terenu Państwa spod okupacji bez potrzeby ponownego ich ogłaszania.

(Wyrok z 26 lutego 1946 r. (K. 399/45).

11. Zgodnie z judykaturą Sądu Najwyższego przyczyny bezwzględnej nieważności orzeczeń sądowych nie są wyczerpująco wymienione w przepisach art. 12, 13 i 520 k. p. k. i do takich przyczyn należy także zaliczyć pogwałcenie przez sąd zasadniczych przepisów postępowania karnego o charakterze publicznym.

(Postanowienia z 26 lutego 1946 r. (K. 191/46).

12. Włączenie Ziem Odzyskanych, a między innymi i Ziemi Mazurskiej, do Państwa Polskiego ma dla obywateli tegoż Państwa ten prawny skutek (art. 2 p. k. s. i art. 3 k. k.), że na tych obszarach podlegają oni wszystkim obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej ustawom, szczególnie zaś ustawom karnym i to bez względu na to, czy moc prawna danych ustaw rozciągnięta została formalnie na tereny przyłączone.

(Wyrok z 26 marca 1946 r. (K. 73/46).

13. Z uzasadnienia do Uchwały Całej Izby Karnej S. N. z dnia 2 czerwca 1945 r. (K. 11/45) wynika, że zdrady wojennej z art. 100 k. k. dopuszczają się przede wszystkim obywatele polscy, którzy dopiero w czasie wojny zgłosili swą przynależność do niemieckiej narodowości; kto należał więc do tej narodowości przed wojną i zgłosił swą przynależność do tejże narodowości w czasie wojny — ten przez ten tylko czyn nie popełnia jeszcze przestępstwa z art. 100 k. k.

(Wyrok z 26 kwietnia 1946 r. (K. 203/46).

OPINIE I PORADY PRAWNE.

Prawo o wykroczeniach.

1. Czy niewywieszenie flagi w dniu Święta Narodowego można uznać za wykroczenie z art. 11 prawa o wykroczeniach?

Kwestią tą zajmował się w swych wyrokach Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 14 maja 1935 r. Nr 2 K. 369/35 (Zb. Orz. Izby Karnej S. N. z 1936 r. Nr 5) Sąd Najwyższy orzekł, że „niewywieszenie podczas obchodu w dzień Święta Narodowego Trzeciego Maja chorągwi państwowej na budynku użyteczności publicznej, pomimo wyraźnego w tym względzie zarządzenia wójta gminy, wyczerpuje istotę czynu, przewidzianego w art 18 prawa o wykroczeniach".

W wyroku zaś z 22 kwietnia 1938 r. Nr 1 K. 2630/37 (O. S. P. z 1939 r. Nr 168) Sąd Najwyższy orzekł, że „okazanie lekceważenia lub niechęci w rozumieniu art. 18 prawa o wykroczeniach może nastąpić nie tylko przez działanie, lecz także przez zaniechanie czynności w danych okolicznościach, czym jest niewywieszenie na swym domu flagi w dniu powszechnego ujawnienia czci".

Z uzasadnienia tego ostatniego wyroku wynika, że ukarana być może tylko osoba, której dowiedziony został zamiar okazania lekceważenia lub niechęci, ponieważ zamiar taki należy do istoty tego przestępstwa o charakterze demonstracyjnym.

Dr. T. S.

Opieka społeczna.

2. Czy w razie wywiezienia przez okupanta pewnej osoby na teren innej gminy, gdzie korzystała ona z opieki społecznej, koszty opieki obciążają gminę, z której osoba ta została wywieziona, czy też gminę, która udzieliła opieki?

Jak wiadomo, okupanci podczas wojny wielokrotnie stosowali wywożenie i wysiedlanie i to nie tylko w stosunku do poszczególnych osób, wywozili bowiem i wysiedlali do innych miejscowości większe grupy, a nieraz i całą ludność danej wsi lub miasta. Najjaskrawszym tego przykładem jest Warszawa, z której wywieziono i wysiedlono

około miliona osób. Pod groźbą utraty życia osoby wywożone i wysiedlane opuszczać musiały nieraz w ciągu dosłownie kilku minut swoje mieszkanie i nie pozwolono im zabierać najniezbędniejszych rzeczy. To też wielu z pośród nich znalazło się na terenie danych miejscowości kraju bez środków do życia, bez możności zarobkowania i często w takim stanie zdrowia, że zmuszeni byli do korzystania z opieki społecznej. Wytworzyło to, szczególnie przy masowych wysiedleniach, sytuację, której nasze przepisy o opiece społecznej nie przewidywały i przewidzieć nie mogły. — Dlatego też skierowane do nas zapytanie jednej z gmin ma znaczenie zasadnicze i omówimy je nieco szerzej.

Nasza ustawa o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 r. (poz. 726 Dz. Ust.) ustanowiła w art. 8, 9 i 10 następujące zasady: Przez co najmniej jednoroczny pobyt w gminie każdy obywatel nabywa w niej prawo do trwałej opieki, domagać się jednak może udzielenia tymczasowej opieki w każdej innej gminie, w której przebywa w chwili powstania potrzeby opieki bez względu na czas trwania jego pobytu w tej gminie. Gmina, która udzieliła tymczasowej opieki, może żądać zwrotu swych wydatków od gminy zobowiązanej do trwałej opieki, a więc od gminy, w której osoba potrzebująca opieki ma stałe miejsce pobytu zamieszkania). Prawo do trwałej opieki ustaje przez nabycie tego prawa w innej gminie lub przez jednoroczną trwałą (t. zn. nieprzerwaną) nieobecność w gminie stałego pobytu. Od tej ostatniej zasady ustawa przewiduje jednak pewne wyjątki, a w szczególności postanawia, że prawo do trwałej opieki nie ustaje w przypadku nieobecności w gminie stałego pobytu wskutek przebywania w zakładach leczniczych i opiekuńczych lub w zakładach przymusowego zamknięcia (np. w więzieniu, w obozie pracy i t. p.).

W konkretnym przypadku, który spowodował skierowanie do nas zapytania, osoba wywieziona przez okupantów z gminy stałego pobytu została zaraz po przybyciu na teren innej gminy umieszczona w zakładzie leczniczym tej gminy i przebywała w nim przez blisko 4 lata. — Z punktu widzenia przytoczonych wyżej przepisów ustawowych gmina, do której osoba ta została wywieziona i która jej udzieliła tymczasowej opieki, ma prawo żądać zwrotu swych wydatków od gminy, w której osoba ta stale przebywała, a z której została wywieziona. Chociaż bowiem osoba ta dłużej niż rok była nieobecna w gminie stałego pobytu (zamieszkania), to jednak nie utraciła w niej prawa do trwałej opieki, ponieważ zaraz po — przymusowym zresztą — przybyciu na teren innej gminy została tam umieszczona w zakładzie leczniczym. Dla tego też koszty tymczasowej opieki (koszty leczenia), udzielonej przez inną gminę, obciążają gminę, w której osoba ta przebywała stale przed wywiezieniem.

Także w przypadku, gdyby osoba wywieziona korzystała z opieki społecznej gminy, do której została wywieziona, dopiero po upły-

wie roku, koszty tej opieki obciążałyby gminę, w której osoba ta stale przebywała przed wywiezieniem, ponieważ jej nieobecność w tej gminie była spowodowana wywiezieniem bez możności powrotu dopóki trwała okupacja, a zatem podobną okolicznością jak przebywanie w zakładzie przymusowego zamknięcia, wobec czego należy w tym przypadku w drodze analogii zastosować przepis art. 9 ustawy o opiece społecznej.

O ile takie rozstrzygnięcie sprawy nie budzi zastrzeżeń w tych przypadkach, które dotyczą korzystania z opieki społecznej przez nieliczne tylko jednostki wywiezione lub wysiedlone, o tyle wydaje się ono niesłuszne, gdy chodzi o m a s o w e wywożenie lub wysiedlenie ludności, która w warunkach, w jakich się znalazła na terenie innej gminy, zmuszona była do korzystania z opieki społecznej w daleko liczniejszych przypadkach niż gdyby nadal przebywała w miejscu swego stałego pobytu. Nasuwa się przeto pytanie, czy słusznym jest, aby gminę, z której ludność została masowo wywieziona lub wysiedlona, obciążały konsekwencje bezprawnych poczynań okupantów w postaci ponoszenia kosztów opieki społecznej, udzielanej przez wszystkie gminy, na których terenie ludność ta się znalazła. Czy nie byłoby słuszniejszym ustalenie w tym wyjątkowym przypadku zasady, że w imię solidarności całego społeczeństwa każda gmina, na terenie której znalazła się ludność masowo wywożona lub wysiedlona przez okupanta, obowiązana jest do udzielenia tej ludności opieki społecznej w y ł ą c z n i e z własnych funduszów, uzupełnionych w miarę potrzeby dotacjami ze Skarbu Państwa — Ustalenie takiej zasady wymagałoby jednak zmiany lub uzupełnienia istniejących norm prawnych w drodze ustawodawczej

Dr. T. S.

Sprawy kwaterunkowe.

3. Czy osoba zajmująca lokal mieszkalny na podstawie trwającej umowy najmu może uzyskać prawo do zajmowania tego lokalu na podstawie przydziału władzy kwaterunkowej?

Jak wynika z art. 1 dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (poz. 27 Dz. Ustt. z 1946 r.) celem tego dekretu jest zaspokojenie p o t r z e b l o k a l o w y c h mieszkańców miast i osiedli—z czego wynika, że przydział lokali przez władze kwaterunkowe na podstawie powyższego dekretu uzależniony jest od tego, by zachodziła p o t r z e b a przydzielenia lokalu danej osobie. Jeżeli więc dana osoba posiada lokal mieszkalny na podstawie umowy najmu, to potrzeba przydzielenia jej lokalu nie zachodzi, brak zatem faktycznej podstawy do przydzielenia jej lokalu przez władzę kwaterunkową. Okoliczność zaś, że osoba ta zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu, nie zaś na podstawie przydziału,

jest dla rozstrzygnięcia odnośnej kwestii bez prawnego znaczenia, dekret z 21 grudnia 1945 r. bowiem w szeregu przepisów (np. w art. 5 ust. 2, 3 i 4, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 10 ust. 1, art. 11 ust. 3) uznaje dopuszczalność swobodnego najmu i podnajmu, a zatem przewiduje zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych ludności nie tylko w drodze przydziału lokali przez władze kwaterunkowe, ale także w drodze umów najmu.

Na postawione pytanie należy zatem odpowiedzieć przecząco.

4. Czy osoba, co do której sąd orzekł eksmisję z zajmowanego lokalu z powodu zalegania z opłatą komornego, może uzyskać prawo do dalszego zajmowania tego lokalu na podstawie przydziału władzy kwaterunkowej?

Według art. 40 ust. 1 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu przepisy tego dekretu nie wyłączają drogi sądowej o eksmisję w tych wypadkach, gdy strona ma prawo rozwiązania umowy najmu bez wypowiedzenia. Według zaś art 388 kodeksu zobowiązań (poz. 598 Dz. Ust. z 1933 r.) prawo takie służy między innymi wynajmującemu w tym wypadku, gdy najemca zalega z zapłatą czynszu conajmniej za dwa okresy płatności.

Eksmisja sądowa w takim wypadku (oraz w innych wypadkach objętych art. 40 ust. 1 dekretu) przewidziana jest zatem w powyższym przepisie dekretu. Tym samym więc władza kwaterunkowa nie jest uprawniona do przydzielenia osobie, co do której sąd orzekł eksmisję, nadal t e g o s a m e g o lokalu, przydział taki bowiem byłby obejściem przepisu art. 40 ust. 1 i stałby z nim w wyraźnej sprzeczności, a ponadto czyniłby bezskutecznym wydany wyrok sądowy, mimo, że dekret w art. 40 ust. 1 zapewnia właśnie skuteczność takich wyroków.

Natomiast niema przeszkód, by władza kwaterunkowa osobie eksmitowanej przydzieliła i n n y lokal, jeżeli tylko osobie tej w myśl art. 4 dekretu służy prawo do uzyskania przydziału lokalu w danej miejscowości. **B.**

Podatek od lokali.

5. Czy członkowie rodziny głównego lokatora, zajmujący razem z nim lokal mieszkalny są solidarnie odpowiedzialni za należny od niego podatek od lokali, przewidziany w dekrecie z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych?

Zagadnienie to było przedmiotem rozważań Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który w wyroku z dnia 3 kwietnia 1935 r. L. rej. 10799/31 orzekł, co następuje: Ustawa z dnia 2.VIII.1925 o podatku od lokali (poz. 550 Dz. Ust. z 1925 r.) określa osobę podatnika, jako „osobę prawną lub fizyczną, zajmującą lokal". Takie jednak szerokie określenie musi być rozumiane, jako obejmujące nie wszystkie osoby faktycznie z tego lokalu korzystające, lecz tylko te, które

mają do niego bezpośrednie prawo, wypływające czy to z umowy najmu, czy też jakiegoś innego tytułu jak np. właściciela. Członkowie więc rodziny głównego lokatora zamieszkujący z nim razem, jako nie posiadający takiego tytułu, odpowiedzialności za wymierzony mu podatek od lokalu nie ponoszą. Stan ten prawny uległ zmianie w dniu 1.X.1934 r., kiedy weszła w życie Ordynacja Podatkowa, przewidująca w art. 135, że za podatek od lokali odpowiadają solidarnie z najemcą jego małżonek, wstępni, zstępni, przysposobieni i rodzeństwo, zamieszkali z nim stale w lokalu, będącym przedmiotem opodatkowania.

Dekretem z dnia 16 maja 1946 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. Ust. Nr. 27, poz. 173, 1946) wyżej cytowany przepis został uchylony i na to miejsce wszedł w życie przepis art. 14 tego dekretu, który w wypadku przejścia majątku lub jego części na własność, użytkowanie lub dzierżawę małżonka, krewnego do trzeciego stopnia lub powinowatego do drugiego stopnia nakłada na nich solidarną z podatnikiem odpowiedzialność za podatek osobisty za czas przed przejściem majątku na tę własność, użytkowanie lub dzierżawę. W myśl art. 5 cyt. dekretu podatek od lokali należy uznać za podatek osobisty, gdyż przedmiotem opodatkowania nie jest ani majątek, ani też obrot, ani wreszcie przychód z majątku podatnika, lecz płacony przez niego czynsz komorniany lub wartość czynszowa lokalu. Jak z tego przepisu wynika, wymienieni w nim członkowie rodziny podatnika stają się solidarnie odpowiedzialni za wymierzony podatnikowi podatek od lokali tylko wówczas, kiedy przejmą jego prawa do lokalu. Członkowie więc rodziny głównego lokatora, chociażby z nim razem zajmowali lokal, dopóki tenże zachowuje swe prawa do niego, nie są odpowiedzialni za wymierzony mu podatek od lokali.

J. Kliński adw.

KRONIKA

Podpisywanie aktów małżeństwa przez kobiety, wstępujące w związek małżeński. Wobec nasuwających się wątpliwości Ministerstwo Administracji Publicznej okólnikiem Nr. 76 z dnia 15.X.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 16 str. 5) wyjaśniło podległym władzom, że akt małżeństwa winien być podpisywany przez kobietę wstępującą w związek małżeński tym nazwiskiem, które jej przysługiwało w dniu zawarcia małżeństwa.

Orzecznictwo karno-administracyjne. Instrukcja. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr. 79 z dnia 25.X.1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr. 18 str. 2) nakłada na podległe władze obowiązek dokładnego zaznajomienia się z instrukcją dołączoną do tego okólnika w sprawie orzecznictwa karno-administracyjnego.

Okólnik ten podkreśla, że znajomość zawartych w instrukcji wyjaśnień będzie sprawdzana przy okazji inspekcji, egzaminów itp oraz brana pod uwagę przy kwalifikowaniu pracowników, zatrudnionych w referatach karno-administracyjnych. Wyjaśnienia i wytyczne instrukcji winny być ściśle przestrzegane.

Pozatym okólnik wyjaśnia, że sprawy przeznaczenia i zarachowania grzywien oraz inne zagadnienia budżetowo-rachunkowe, związane z orzecznictwem karno-administracyjnym zostaną uregulowane odrębnym zarządzeniem.

W końcu okólnik uchyla instrukcję z dnia 17.X.1933 r. do prawa o wykroczeniach oraz do postępowania karno-administracyjnego (Dz. Urz. Min. Spr. Wewn. Nr. 17 poz. 255 z 1933 r.) oraz wszelkie okólniki i pisma okólne Ministerstwa Spr. Wewn. i Ministerstwa Admin. Publ., dotyczące spraw uregulowanych instrukcją.

W sprawie likwidacji inspektoratów szkód wojennych w urzędach wojewódzkich i referatów szkód wojennych w starostwach. Okólnik Ministerstwa Admin. Publ. Nr 81 z dnia 31.X 1947 r. (Dz. Urz. MAP. Nr 19, str. 3) w oparciu o uchwałę Rady Ministrów z dnia 9.I 1947 r. w sprawie likwidacji Biura Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów, zarządza likwidację Inspektoratów Szkód Wojennych w urzędach wojewódzkich oraz Referatów Odszkodowań Wojennych w starostwach.

Wszelkie materiały odnoszące się do rejestracji szkód wojennych mają być nadal w stanie należycie uporządkowanym przechowywane w starostwach wzgl. zarządach miejskich.

Zasadniczo akcja rejestracyjna szkód wojennych została zakończona dnia 31.III 1947 r. Nadal przyjmować należy jedynie zgłoszenia szkód wojennych od osób, które po tym terminie wróciły do kraju w ramach repatriacji, o ile nie zgłosiły one już w czasie pobytu zagranicą strat wojennych za pośrednictwem placówek konsularnych.

Do przyjmowania zgłoszeń od osób tej kategorii należy wyznaczyć w starostwach wzgl. zarządach miejskich jednego z urzędników z poza likwidującej się komórki szkód wojennych, któremu należy również powierzyć pieczę nad całością akt i materiałów.

Tak samo należy postąpić z zestawieniami sprawozdawczymi w urzędach wojewódzkich. Jeżeli zestawienia te nie zostały jeszcze dokonane, należy je uzupełniająco nadesłać, następne zaś zestawienia nadsyłać Ministerstwu kwartalnie, poraz pierwszy na dzień 31.XII 1947 r.

W sprawie uruchomienia sądów obywatelskich w niektórych gminach na terenie Państwa. Okólnik Ministra Administracji Publicznej Nr 84 z dnia 13.XI 1947 r. (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 8) podaje wykaz gmin, w których zostaną uruchomione w pierwszym rzucie z dniem 1.I 1948 r. sądy obywatelskie na zasadzie dekretu z dnia 22.II 1946 r. (Dz. U. R. P. Nr 8, poz. 64).

Zarządy gmin miejskich i wiejskich, w których zostaną uruchomione sądy obywatelskie, są obowiązane przydzielić sędziemu obywatelskiemu jednego ze swych urzędników do wykonywania funkcyj biurowych, doręczać pisma i wezwania sądowe, dostarczyć lokalu sądowi oraz ponosić wszelkie koszty, związane z urządzeniem sądu obywatelskiego.

Na pokrycie tych wydatków gmina będzie pobierała specjalne opłaty sądowe, które zostaną określone rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z zainteresowanymi Ministrami.

Gminy, w których zostaną utworzone sądy obywatelskie, są obowiązane umieścić w preliminarzach budżetowych odpowiednie kwoty na pokrycie odnośnych wydatków, przy czym okólnik podaje wskazówki co do sposobu preliminowania tych kwot. Jeżeli budżet gminy, w której ma być uruchomiony sąd obywatelski, został już przez radę narodową uchwalony i przesłany władzy nadzorczej do zatwierdzenia, wtedy wydziały wojewódzkie, gdy chodzi o miasta wydzielone, oraz wydziały powiatowe w odniesieniu do pozostałych miast i gmin wiejskich, winny wystąpić do prezydiów wojewódzkich wzgl. powiatowych rad narodowych o wstawienie do budżetu odnośnej gminy odpowiednich kwot.

W sprawie ostatecznego terminu zgłoszeń rewindykacyjnych co do mienia wywiezionego przez okupanta na teren państw b. satelitów osi. W związku z wejściem w życie z dniem 15.IX 1947 r. traktatu

pokojowego w Paryżu z państwami b. satelitami osi, t. j. z Węgrami, Rumunią, Włochami, Finlandią i Bułgarią, pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 18 X 1947 r. L. dz. IV. AA/8712/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 16, str. 8) podało do wiadomości, że jeszcze w ciągu najbliższych kilku tygodni mogą być do Biura Rewindykacji i Odszkodowań Wojennych w Warszawie nadsyłane wnioski rewindykacyjne co do mienia oraz przedmiotów kultury i sztuki, wywiezionych przez okupanta z Polski na teren państw wymienionych i znajdujących się obecnie na terenie tych państw.

Wobec tego Ministerstwo Administracji Publicznej zarządziło, by podległe władze i urzędy oraz związki samorządu terytorialnego dokonały w najkrótszym czasie — jeżeli tego dotychczas nie uczyniły — odpowiednich zgłoszeń rewindykacyjnych co do wywiezionego mienia państwowego oraz mienia instytucji i przedsiębiorstw samorządowych.

Zatrudnienie repatriantów i reemigrantów. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej zleciło urzędom zatrudnienia oraz delegatom tego Ministerstwa przy placówkach PUR-u w Międzylesiu, Dziedzicach i Szczecinie, ażeby powracającym do kraju repatriantom i reemigrantom umożliwiali osiedlenie się i znalezienie pracy odpowiedniej do ich kwalifikacyj zawodowych.

Wobec tego, że akcja ta ma wielkie znaczenie państwowe i społeczne, Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej liczy na życzliwe ustosunkowanie się i współpracę w tej akcji zarówno ze strony organów rządowych i samorządowych, jak też ze strony całego społeczeństwa.

W związku z tym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 16.X 1947 r. Nr III S. A. S. 6713/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 17, str. 6) zarządziło, by podległe władze zainteresowały się zagadnieniem rozmieszczenia repatriantów i reemigrantów i w granicach możliwości udzielały pomocy urzędom zatrudnienia w ich działalności.

Koniecznym jest m. in. ułatwienie repatriantom i reemigrantom uzyskania mieszkań, albowiem posiadanie mieszkania jest podstawowym warunkiem osiedlenia się i produktywnego wykonywania pracy zawodowej.

Dodatki wyrównawcze do dodatków funkcyjnych pracowników państwowych w urzędach I i II instancji. Rada Ministrów uchwałą z dnia 2.X 1947 r. w sprawie wysokości dodatku wyrównawczego do dodatków funkcyjnych pracowników państwowych, zatrudnionych w urzędach I i II instancji ustanowiła te dodatki według następującej tabeli:

Stanowiska kierownicze:	zł miesięcznie:
Dyrektor władzy okręgowej	zł 1.000
Naczelnik wydziału władzy bezpośrednio podległej władzy naczelnej	zł 600

Kierownik Oddziału, inspektor we władzy bezpośrednio podległej władzy naczelnej, kierownik władzy pośrednio podległej wł. naczelnej zł 400

Urzędnikom na stanowiskach kierowniczych, nie wymienionych w tabeli, przyznaje się jeden z ustalonych wyżej dodatków wyrównawczych. O jego wysokości decyduje wówczas ta stawka dodatku funkcyjnego przywiązanego do stanowiska wymienionego w tabeli, która jest najbliższa stawce dodatku funkcyjnego, przyznanego urzędnikowi.

W związku z powyższym Ministerstwo Administracji Publicznej pismem okólnym z dnia 23.X 1947 r. Nr I. OB. 9346/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 17, str 9) podało Urzędom Wojewódzkim do wiadomości i stosowania treść powyższej uchwały, zarządzając jednocześnie wypłatę omawianych dodatków wyrównawczych zainteresowanym pracownikom z działu Ministerstwa Administracji Publicznej, począwszy od 1 września 1947 r.

W sprawie udzielania pomocy w organizowaniu kół Ligi Lotniczej na terenie urzędów. W piśmie okólnym z dnia 29.X 1947 r. L. dz. II-PP-4041/47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 11) Ministerstwo Administracji Publicznej zaleca ułatwiać na terenie urzędów administracji publicznej organizowanie Kół Ligi Lotniczej, powołanej do życia rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21.VIII 1947 r. (Dz. U. R. P. Nr 60, poz. 333) jako stowarzyszenie wyższej użyteczności, a to z uwagi, że działalność tego stowarzyszenia jest dla Państwa ze wszechmiar pożyteczna.

W sprawie strat poniesionych przez samorząd terytorialny w związku z administracją nieruchomości opuszczonych i poniemieckich. Pismo okólne Ministerstwa Administracji Publicznej z dnia 31.X 1947 r. L. dz. III. 7496/SG/3a 3-47 (Dz. Urz. M. A. P. Nr 19, str. 12) poleciło przedłożenie przez związki samorządu terytorialnego wykazów strat, poniesionych w związku z administracją domów opuszczonych i poniemieckich, przejętych przez b. T. Z. O. i urzędów likwidacyjnych.

Wykazy strat należy sporządzać oddzielnie dla budynków opuszczonych i oddzielnie dla budynków poniemieckich.

Przez stratę należy rozumieć różnicę zachodzącą między dochodem uzyskanym z administrowanej nieruchomości, a poniesionymi wydatkami w związku z tą administracją.

Jeżeli strat nie było należy również powiadomić o tym Ministerstwo.

Z WOJEWÓDZTWA KRAKOWSKIEGO.

Odbudowa ewidencji ruchu ludności na terenie Województwa.

Na czoło zagadnień z zakresu spraw dotyczących porządku publicznego, wysuwa się w chwili bieżącej, problem odbudowy po gminach operatów ewidencji i kontroli ruchu ludności. Odbudowę

zniszczonych w czasie okupacji ksiąg ewidencji ruchu ludności oparto na stwierdzeniu, iż są jeszcze gminy, w których wogóle nie założono dotychczas rejestrów mieszkańców, albo dopiero w ostatnim czasie przystąpiono do ich założenia.

Odbudowę rozpoczęto od wydania zarządzenia, by wszystkie gminy miejskie i wiejskie opracowały regulamin dla Biura Ewidencji Ludności. W tym celu Urząd Wojewódzki przesłał wszystkim zarządom gmin projekt takiego regulaminu, który gminy mają odpowiednio do potrzeb lokalnych zmienić albo uzupełnić, a następnie przesłać właściwym władzom administracji ogólnej do zatwierdzenia.

Podstawą do sporządzenia rejestru mieszkańców stałych, czasowo przybywających i rejestru domów była ankieta, która dostarczyła potrzebnych materiałów. Sporządzone rejestry muszą być utrzymywane w aktualności. Odbudowa rejestrów jest obecnie na ukończeniu, a w najbliższym czasie zostanie przeprowadzona kontrola sporządzonych rejestrów. Do współpracy w tej kontroli będą pociągnięci inspektorowie samorządu gminnego i referenci administracyjno-prawni w Starostwach.

Usprawnienie działalności urzędów stanu cywilnego. Dla usprawnienia działalności urzędów stanu cywilnego przystąpiono do akcji, mającej na celu usunięcie rażącej sprzeczności, jaka istnieje w niektórych powiatach pomiędzy faktyczną ilością urodzin, ślubów i zgonów, a ilością zarejestrowań w Urzędach Stanu Cywilnego. Przeprowadzenie tej akcji powierzono starostwom przy współdziałaniu organów komunalnych, oraz czynników społecznych. Akcja jest w toku i jak dotychczas daje dobre wyniki.

Za podstawę szkolenia urzędników stanu cywilnego przyjął Urząd Wojewódzki system kursów powiatowych, połączonych z praktycznym pokazem organizacji i trybu urzędowania wzorowego urzędu stanu cywilnego w mieście powiatowym. Kursy odbywają się pod przewodnictwem delegata Urzędu Wojewódzkiego.

Konferencja poświęcona omówieniu aktualnych zagadnień z zakresu administracji i samorządu. W dniu 8 listopada br. w sali obrad Miejskiej Rady Narodowej w Krakowie odbyła się konferencja starostów oraz przedstawicieli władz samorządowych z terenu Województwa Krakowskiego, poświęcona omówieniu aktualnych zagadnień z zakresu administracji i samorządu. przy udziale: Ministra Admin. Publ. Edwarda Osóbki-Morawskiego, Wojewody Dra K. Pasenkiewicza, Dyrektora Dep. Min. Admin. Publ. Urbanowicza, Wicewojewody M. Rubińskiego oraz Naczelników Wydziałów Urzędu Wojewódzkiego i przedstawicieli partyj politycznych.

Na zebraniu omówiono najaktualniejsze problemy Województwa Krakowskiego, szczególnie z zakresu aprowizacji, odbudowy, komunikacji oraz finansów samorządowych.

Po wyczerpaniu liczby mówców Minister Admin. Publ. Edward Osóbka-Morawski udzielił szczegółowych wyjaśnień w poruszonych na konferencji sprawach.

Zbiórka na Odbudowę Warszawy. Z okazji miesiąca odbudowy Warszawy, Zarząd Koła Związku Zawodowego Pracowników Państwowych R. P. przy Urzędzie Wojewódzkim zebrał wśród swych członków na ten cel kwotę 37.749 zł.

Uczczenie 30 rocznicy Rewolucji Październikowej. W dniu 8 listopada br. w godzinach wieczornych odbyło się w Urzędzie Wojewódzkim zebranie aktywu P. P. R. i P. P. S. dla uczczenia 30 rocznicy Rewolucji Październikowej, oraz dla przypomnienia wypadków, jakie miały miejsce w Krakowie 6 listopada 1923 r. Na zebraniu był obecny Minister Admin. Publ. Edward Osóbka-Morawski.

R. H.

OD WYDAWNICTWA

Od III kwartału, t. j. od numeru lipcowego począwszy, prenumerata „Gazety Administracji“ wynosi **kwartalnie 250 zł.**

Abonentów, którzy opłacili prenumeratę za kwartał III lub za kwartał następny w dotychczasowej wysokości, prosimy o uregulowanie różnicy wynikającej z podwyżki.

Zarazem prosimy abonentów zalegających z opłatą prenumeraty za kwartały ubiegłe o j a k n a j r y c h l e j s z e wpłacenie jej.

TREŚĆ ZESZYTU POPRZEDNIEGO (Nr 10):

WARUNKI PRENUMERATY:

Prenumerata kwartalna wynosi 250 zł. wraz z przesyłką. Prenumeratę wpłacać należy na konto P. K. O. Nr I-977 (brzmienie konta: Ministerstwo Administracji Publicznej „Gazeta Administracji“).

Adres Redakcji i Administracji: Warszawa, ul. Rakowiecka 4 (Ministerstwo Administracji Publicznej, pokój Nr 127).

Zakłady Graficzne „Dźwignia“, Warszawa, Widok 24. B-42574